

8

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 1

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-12-6
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-8881-2001

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

**PARTE SEGUNDA: LOS INMIGRANTES, UN NUEVO ACTOR
EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA**

1. Distintas voces sobre la inmigración	4
2. La inmigración en números	13
2.1 Una realidad imprevista	17
2.2 Dónde están	20
2.3 Distribución por sexo y edad	23
3. Impacto social de los inmigrantes	28
3.1 Las ventajas de su presencia	29
3.2 Problemas y desafíos con los inmigrantes	30
4. Políticas de integración	42
5. Hacia una sociedad integrada e integradora	47

Parte Segunda

**LOS INMIGRANTES, UN NUEVO ACTOR
EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA**

Cada año, cuando leemos la versión final de nuestro Informe, experimentamos la sensación de la obra incompleta. Algo ha quedado en el “disco duro” de nuestro intento que se fue diluyendo en el trabajo diario a lo largo de todo el año. Fuimos capaces de discutir cada capítulo, analizamos las estadísticas que pudimos tener al alcance de la mano, escuchamos las observaciones de los especialistas de distintas tendencias.

En este octavo Informe pensamos desde el principio en las graves cuestiones que plantea –y previsiblemente lo seguirá haciendo de forma cada vez más acusada– la creciente presencia de inmigrantes procedentes de países pobres que huyen de la miseria y de la falta de expectativas. Durante todo el año, los medios de comunicación han ido relatando los hechos más dramáticos, especialmente en el cruce del Estrecho o en la travesía hasta Canarias por el Atlántico. Parece como si la historia migratoria de nuestros conciudadanos se tomara ahora la venganza de aquellos que unas décadas atrás tuvimos que mendigar por la Europa occidental. Así de cínico es el comportamiento de un pueblo que hizo de la acogida a los turistas de todo el mundo la empresa más productiva de toda nuestra historia. La cacareada amistad con los países árabes, que tanto nos defendieron en la ONU en los tiempos difíciles, ahora se ha convertido en una frontera impermeable y cruel. ¿Dónde ha quedado la común historia de nuestras culturas y los sentimientos fraternos que ocuparon gran espacio en nuestro discurso oficial?

Es indudable que en la cuenta y razón que tendremos que dar de nuestro futuro inmediato, este capítulo de nuestra capacidad de integrar a pueblos hermanos se volverá contra nosotros y hasta correrá el riesgo de relacionar la “reconquista” pretendidamente religiosa de hace siglos con este otro intento de desentendernos de un problema que oprime a la mayoría de los pueblos del planeta. Para individualizar los fenómenos actuales de la sociedad española, es necesario pasar al otro lado del espejo y meternos un poco en la conciencia de estos pueblos vecinos de África o en la de los hijos de otros pueblos más lejanos, miembros de lo que ya ha dejado de ser una visión bucólica de la hispanidad. La mayoría de estos inmigrantes no han logrado aún el puesto de ciudadanos al que tienen derecho.

Faltan políticas de integración y nos sobran prejuicios para rechazar la proximidad de estos nuevos ciudadanos españoles. Las fronteras jurídicas que se establecen entre “legales” e “ilegales” no responden a una verdadera política integradora en los ámbitos laboral, social y cultural. Estas barricadas oficiales se pagan caras.

Una sociedad moderna como la nuestra, en la que dominan las fuerzas centrífugas que expulsan hacia la periferia a todo ser humano que carece del nicho habitual, está abriendo un nuevo frente innecesario con los hombres y mujeres que llegan a nuestro suelo sencillamente con el derecho a subsistir.

1. Distintas voces sobre la inmigración

En todas las sociedades modernas, *las voces de los medios de comunicación* (la televisión, la radio y la prensa) resuenan con mayor fuerza que las de cualquier particular, y tras ellas, muchas veces filtradas por ellas, son *las voces de los políticos* las que gozan de mayor audiencia. Pero a menudo estas dos voces hablan lenguajes diferentes y tratan de preocupaciones distintas, un hecho que se hace sentir particularmente en el caso de la inmigración. En una cosa se parecen: son voces que con frecuencia tratan de enriquecer, corregir o realimentar *lo que opina la gente, aunque esto se expresa con actitudes y conductas de la vida diaria* más que con pronunciamientos o discursos y, en todo caso, sólo se hace voz pública por medio de las encuestas. Y todavía habría que hablar –y veremos por qué– de *la voz de los hechos*, más o menos clamorosa, más o menos testaruda, que a tiempos reclama ser más escuchada que ninguna otra en la babel de los lenguajes.

Cuatro voces, por tanto, que manejan lenguajes distintos y cuentan las cosas cada una a su modo, afectando todas y cada una de ellas a lo que pasa en nuestra sociedad con los inmigrantes. A continuación se exponen algunos rasgos que las caracterizan.

Los contenidos y algunos aspectos del lenguaje que hablan en España los *medios de comunicación* cuando se refieren a la inmigración se revisan en diversos trabajos. La gran mayoría de ellos se reseñan en el primer capítulo del estudio *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa*¹, en el que se examina el papel que los medios de comunicación desempeñan en la formación de la opinión pública.

¹ Vallés, M. S., Cea, M. A. e Izquierdo, A., *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa*, IMSERSO-OPI, 1999.

La principal conclusión que se deduce de esta revisión es que los contenidos de la prensa reflejan una gran ambivalencia respecto a la inmigración. Por una parte, la prensa se muestra favorable a que se conceda a los inmigrantes el máximo de protección y de derechos; eso se imprime en el lector como lo políticamente correcto. Por otra, la prensa presenta a los inmigrantes como distintos, atrasados, incultos y necesitados. El lector entiende que su presencia no puede sino resultar gravosa para los españoles.

Esto se debe, sin duda, a la clase de lenguaje que inevitablemente terminan por usar los medios de comunicación: necesitan referirse a lo que es noticia, a lo impactante, a lo sentimentalmente llamativo o chocante; en una palabra, a lo que rápidamente puede decirse, entenderse y contar con la comprensión de la gente. Por tanto, reflejan los estereotipos etnocéntricos de los españoles –y de los europeos–, que dan por supuesta la superioridad de los nativos sobre los colectivos que llegan en busca de trabajo. Por eso, a todos los medios de comunicación les atraen las mismas noticias: guerras, muertes, tragedias y convulsiones económicas o políticas en los países de procedencia de los inmigrantes; también les atraen las noticias sobre integración social de los que son pobres y están marginados o discriminados². Por lo demás, esto último gusta a los lectores, que ven enaltecida su autoestima al identificarse con la generosidad y la bondad. Pero contribuye –como casi toda actitud compasiva cuando es sistemática– a que se rebaje a los compadecidos.

¿Y la voz de los políticos? Sus contenidos y lenguaje no se han estudiado en España con la misma atención. Pero durante los últimos años pueden rastrearse dos tendencias y conjeturarse una tercera: “tendencia a la señalización ideológica”, “tendencia a la configuración posicional” y “tendencia a complacer al respectivo electorado”. Las tres están relacionadas entre sí y parecen haber ido marcando cada vez más los contenidos y el lenguaje de lo dicho por los políticos acerca de la inmigración.

En los años ochenta la inmigración no interesaba a los políticos y no aparecía o apenas lo hacía en el lenguaje de éstos. La Ley de Extranjería de 1985 se promulgó sin discusión y fue objeto de consenso general. No había políticas de integración ni se hablaba de ellas. Al fin y al cabo, apenas había inmigrantes.

Éstos comienzan a hacerse visibles en torno al año 1990. El Gobierno crea la Dirección General de Migraciones y en 1991 se pone en marcha la primera regularización de inmigrantes verdaderamente tal³. No mucho después –en febrero de 1994– se elabora y aprueba el llamado Plan Intermi-

² *Ibidem*, p. 180 y ss.

³ La primera, que tuvo lugar en 1985, para la adaptación de los extranjeros a la nueva Ley de Extranjería, no puede en realidad considerarse como una regularización de irregulares.

nisterial para la Integración de los Inmigrantes, todavía vigente, así como un nuevo Reglamento (1996) para la Ley de Extranjería de 1985, que amplía hasta el límite lo que dicha ley permitía. Tampoco entonces se rompe, en cuanto a los hechos, el consenso entre los políticos, pero empieza a surgir una diferencia en sus lenguajes, que confiere características propias a sus pronunciamientos. Es lo que hemos llamado “tendencia a la señalización ideológica”.

Esta tendencia se refleja en la manera en que los políticos razonan y legitiman lo que ellos dicen sobre las migraciones. Y así, el Gobierno del PSOE razona el Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes conectándolo insistentemente con la tradición progresista y humanista de la izquierda⁴. Esta conexión, como es lógico, no es tenida en cuenta por el Partido Popular, entonces en la oposición. El efecto no deseado de este hecho es que el tema de la inmigración empieza a verse como una cuestión de partido y no de Estado.

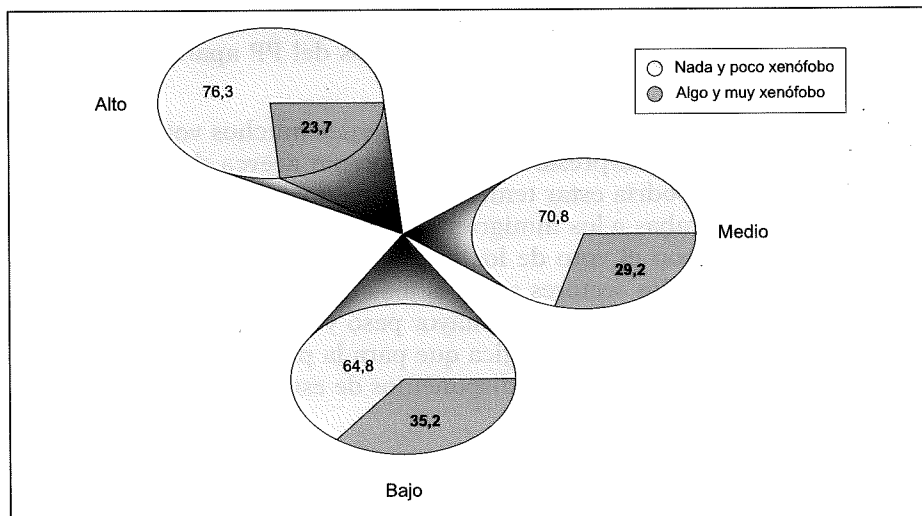
A partir de entonces, la voz de los políticos de izquierda señalará siempre sus propuestas sobre políticas de inmigración con connotaciones a la ideología de izquierdas. Esto condicionará sus líneas de interés, los hechos a que se refiere y los criterios e invocaciones a expertos en que basa su interpretación de tales hechos. La voz de los políticos de centro-derecha está afectada por condicionamientos muy diferentes. Se fijará sobre todo en lo connotado por el lema “la ley y el orden”, así como en las repercusiones de la inmigración sobre la economía y el mercado de trabajo.

Una vez que el PSOE pasa a la oposición, la voz de los políticos empieza a reflejar nuevas diferencias, que se han hecho sentir con fuerza en la polémica sobre la Ley de Extranjería aprobada al final de la legislatura anterior. La voz del Partido Popular, emitida ya desde el poder (y más ahora con mayoría absoluta), ha hablado más desde la posición de quien tiene que estructurar organismos (complicados) y administrar recursos (escasos) para la integración de los inmigrantes. En eso ha perdido unanimidad, utilizándose en el interior del partido para marcar las distintas sensibilidades que en él conviven. A su vez, la voz de los políticos de izquierda, al no tener que atender a cálculos administrativos desde su actual lugar político de emisión, ha intensificado la connotación de lo ideal en sus referencias a la inmigración. Y ha adquirido tonos y cadencias propias la voz de Convergencia i Unió, que responde a la mayor experiencia en migraciones que posee Cataluña desde el tiempo de la gran inmigración de los campos españoles hacia su zona industrial.

En esto se refleja lo propuesto en su día por Karl Mannheim respecto a la determinación posicional de todo pensar humano. No sólo habría ideologías de clase, sino que, normalmente, cada uno piensa desde donde está:

⁴ Véase p. 20 y 21 del citado plan.

Gráfico 1 – Índice sintético de xenofobia por nivel socioeconómico familiar. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

como ingeniero, como médico, como miembro del cuerpo de legisladores, como funcionario de la policía... Respecto al tema que nos ocupa, según se ha observado, siempre suelen ser distintas, e incluso estar contrapuestas, la perspectiva de los que quieren hacer leyes y la de quienes deben administrar la sociedad. Los primeros quieren hacer leyes perfectas, con garantías para los que deben cumplirlas. A los segundos les estorban las leyes perfeccionistas, o más bien la necesidad de allegar recursos para llevarlas ordenadamente a la práctica, los trámites, tiempos, controles, limitación de discrecionalidad, etc., que implican⁵. Con todo, respecto a este tema, y como consecuencia de los planteamientos ideológicos a los que nos referimos antes, los políticos afines al Gobierno actual parecen sentirse más cómodos en el papel de administradores que en el de promotores de ideales; lo contrario podría decirse de los políticos del PSOE e Izquierda Unida.

También –y como conjetura– la mirada oblicua hacia el electorado puede estar configurando los contenidos y el lenguaje de la voz de los políticos que hablan de los inmigrantes. A primera vista puede parecer que no. Los estudios de opinión constatan que en los niveles socioeconómicos inferiores, ámbito supuestamente de los votantes de izquierda, se manifiestan las actitudes menos favorables hacia los inmigrantes (gráfico 1), de lo cual parecería deducirse que los políticos de izquierda hablan de la inmigración en contra de lo que preferiría una parte muy importante de sus vo-

⁵ Véase Selznick, P., "Derecho - Sociología Jurídica", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo 3, Aguilar, Madrid, 1977, p. 507.

tantes potenciales. A su vez, las clases medias y altas, supuestamente votantes de opciones políticas de centro y de derecha, son las menos reticentes a la inmigración, mientras que los políticos del PP aparecen como los más reticentes a ella.

Pero tal vez el Partido Popular no teme perder muchos votos de las clases medias y altas por expresarse reticentemente acerca de las migraciones. Y, en cambio, podría estar teniendo por captora de votos populares la postura de poner trabas a los inmigrantes. A su vez, la oposición puede estar contando más con el voto de los intelectuales y funcionarios de nivel medio que con el de los sectores sociales más deprimidos, porque en realidad aquéllos serían sus votantes de mayor peso y tendrían mayor sensibilidad para la argumentación ideológica que para la pragmático-administrativa. Pero en cuanto a todo esto no disponemos de estudios o constataciones, sólo de conjeturas.

Entre todas las voces que dan forma a lo que ocurre en España con la inmigración, la de los políticos y la de los medios de comunicación tienen una gran resonancia. Pero, ¿son representativas de la opinión de los españoles y de lo que realmente pasa en la vida diaria con los inmigrantes?

El estudio de Vallés, Cea e Izquierdo, citado al principio de este trabajo, expresa sus reservas sobre la relación entre contenido de los medios de comunicación y opinión de los españoles⁶. Pero también sobre las encuestas que generalmente se usan para conocer cuál sería la *verdadera* opinión de los españoles sobre la inmigración. Nosotros subrayaríamos aún más esas reservas.

Respecto al primer punto, no parece aconsejable valorar como representativo de la opinión pública española sobre los inmigrantes lo que aparece en los medios de comunicación. Basta para ello notar que más de la

Tabla 1 – “En todo caso, y respecto a la información que los medios de comunicación ofrecen sobre los inmigrantes en España, ¿puede Ud. decirme si, en general, está...?”. En porcentaje. 1993

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	No sabe	No contesta
Los medios de comunicación no informan suficientemente de este tema	51	27	22	–
La información sobre los diversos aspectos de la vida de los inmigrantes en España (educación, cultura, trabajo, dificultades...) es adecuada y objetiva	29	38	32	2
Los medios de comunicación tienden a resaltar los aspectos negativos de las noticias relacionadas con los inmigrantes	55	16	27	2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. GECS a partir de CIS, *Estudio 2.051*, 1993.

⁶ Vallés, M. S., Cea, M. A. e Izquierdo, A., *op. cit.*, p. 17-20.

mitad de los españoles (51%) está de acuerdo con la afirmación de que los medios de comunicación no informan suficientemente sobre el tema, sólo un 29% opina que la información es adecuada y objetiva y un 55% que los medios de comunicación tienden a resaltar los aspectos negativos de las noticias relacionadas con los inmigrantes (tabla 1).

A estos déficit de los medios de comunicación en el tratamiento del tema de la inmigración cabe achacar en buena medida la responsabilidad del mantenimiento entre los españoles de percepciones erróneas o tópicos sobre algunos aspectos relacionados con los inmigrantes. Así, por ejemplo, siguen siendo significativamente altos los porcentajes de personas que opinan que la presencia de inmigrantes hace que aumente el paro y la delincuencia y que caigan los salarios (tabla 2).

En relación con el segundo punto, podría dudarse también de si lo que aparece en las encuestas refleja realmente lo que piensan los españoles cuando no están encuestándoles. Esta actitud de reserva está motivada por el hecho de que en muchas encuestas se pregunta a la gente acerca de lo que piensa sobre temas en los cuales realmente no piensa y a pesar de todo responde. Esto muy probablemente ocurre con bastantes de las preguntas que se hacen sobre los inmigrantes, puesto que según otras encuestas no menos válidas sólo a un 3% de la población le preocupa la inmigración (gráfico 2), lo que sitúa este tema a la cola de las preocupaciones manifestadas por los españoles.

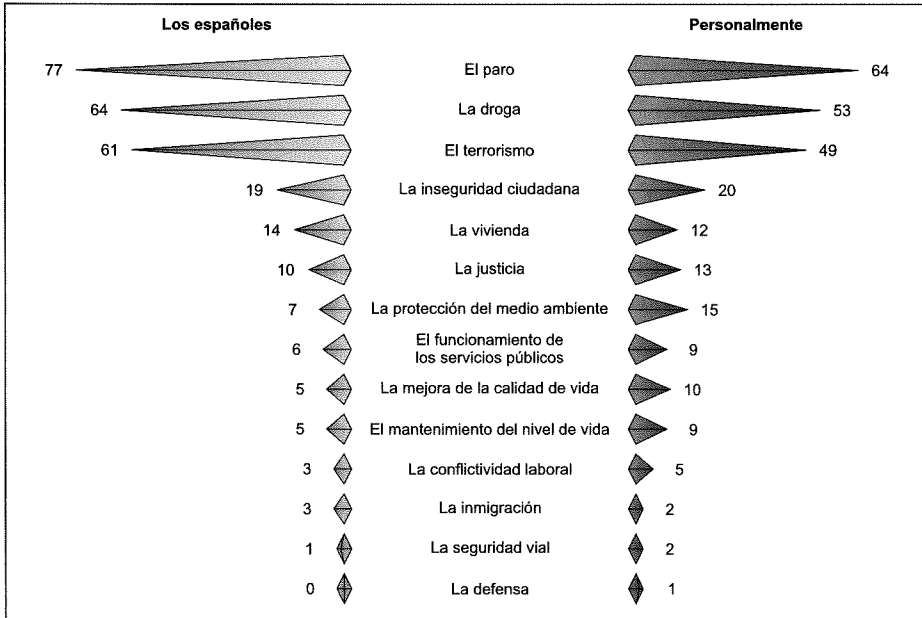
La consistente fiabilidad de los resultados de las encuestas de opinión sobre las migraciones se explicaría entonces porque hay *algo* sobre lo que de veras responden los encuestados, aunque ese *algo* no sea exactamente lo que ellos piensan. Seguramente es –habría que comprobarlo– lo que los encuestados piensan que *deben* responder para no quedar mal. Por tanto, las encuestas descubrirían lo que los encuestados tienen por *políticamente*

Tabla 2 – Evolución de la opinión de los españoles respecto a la influencia de la presencia de inmigrantes de países menos desarrollados en el paro, los salarios y la delincuencia. En porcentaje. 1992-1998

	Más paro	Bajan los salarios	Aumenta la delincuencia
Marzo 1992	62	38	56
Marzo 1993	55	33	44
Marzo 1994	57	39	52
Octubre 1995	55	38	46
Diciembre 1996	53	36	56
Diciembre 1997	46	29	47
Noviembre 1998	49	30	49

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

Gráfico 2 – “De los siguientes temas, ¿cuáles cree que preocupan más a los españoles? ¿Y a usted personalmente?”. En porcentaje. 1998



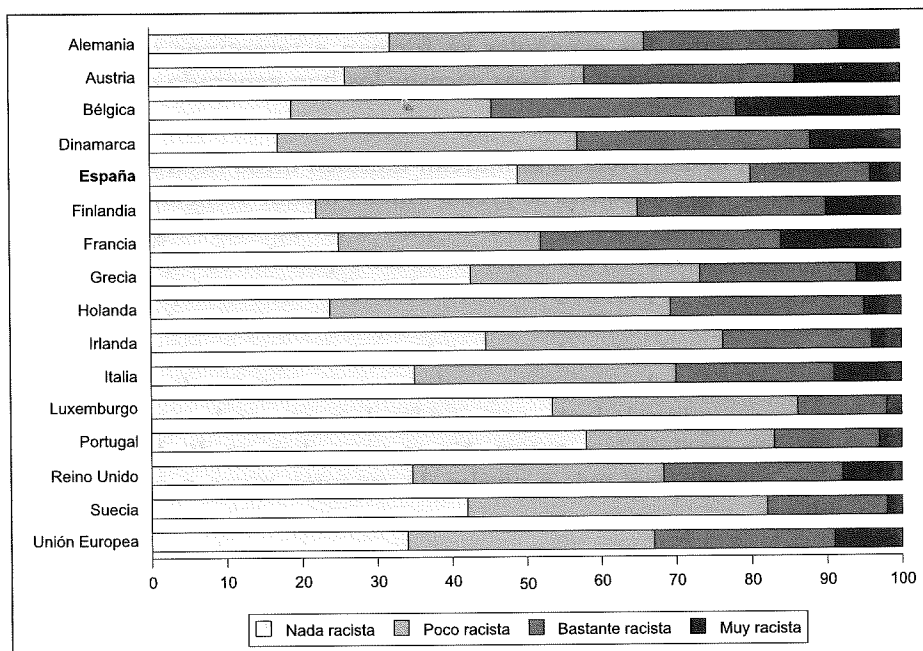
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Datos de opinión*, n. 24, 2000.

correcto, no lo que piensan. A pesar de su *fiabilidad*, las encuestas no tendrían la suficiente *validez*⁷.

Esto parece ocurrir particularmente con las encuestas sobre racismo y xenofobia. Según ellas, los españoles son bastante buenos ciudadanos, entre los mejores de Europa en apertura a los diferentes (gráfico 3). Pero si se escucha a los inmigrantes y se pondera lo que ocurre en los sitios donde éstos hacen sentir su presencia (bloque de viviendas, ciudad, lugar de trabajo...), ese veredicto de las encuestas resulta muy poco confirmado. Este hecho debería hacernos tomar también con cautela otros datos en los que se constata en los últimos años un evidente avance de la opinión de los españoles en temas relacionados con la integración social, cultural y laboral de los inmigrantes. Así, aumenta el porcentaje de quienes están de

⁷ Recordemos que en estadística una cosa es la fiabilidad de los datos hallados y otra la validez. *Fiabiles* son los datos resultantes de aquellos estudios cuya metodología asegura que éstos no serán discordantes de los hallados por todos los que usen una metodología semejante, sean cuales sean las actitudes subjetivas de los realizadores de los estudios. *Válidos* son los datos que se refieren al tema del que se quiere saber. El objetivo de la *fiabilidad* es evitar los sesgos subjetivos de quienes investigan. La *validez* intentaría evitar la inadecuación de la investigación a su objeto.

Gráfico 3 – Grado de racismo expresado en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 2, 1998.

acuerdo con que los inmigrantes vengan a España con sus familiares y se asienten para siempre; de quienes se muestran partidarios de favorecer la integración de los inmigrantes de países menos desarrollados; de los que están a favor de regularizar su situación tengan o no trabajo; de quienes aceptarían que su hija se enamorase de una persona de otra etnia, etcétera⁸.

Pero, en orden a completar este recorrido por *las voces* que afectan a lo que les ocurre a los inmigrantes en su vida diaria, sería imprescindible decir algo acerca de lo que hemos llamado *la voz de los hechos*. Hay algunos muy llamativos, como, por ejemplo, el recordado asesinato de la dominicana Lucrecia Pérez, a cuyas repercusiones en la llamada “opinión pública” ha dedicado un estudio especial el sociólogo Tomás Calvo⁹. Por su parte, los investigadores del Instituto de Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas han tenido que manejar en ocasiones historias de vida de inmigrantes dominicanas y han podido comprobar que ese asesinato ha marcado, no para bien, la actitud de muchas de ellas acerca

⁸ Véase Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

⁹ Calvo Buezas, T., *El crimen racista de Aravaca*, Editorial Popular, Madrid, 1993.

de su situación y su porvenir en España. Los sucesos de El Ejido parece que están marcando de modo parecido el pensar colectivo de los marroquíes. No sólo entre los españoles se forman estereotipos socialmente negativos para la convivencia. Esos sucesos los han generado entre los inmigrantes.

No obstante, la convivencia la marcan también otros hechos, a los que por su aparente insignificancia se presta mucha menor atención. Por ejemplo, cuando un inmigrante compra un piso o un automóvil genera en sí mismo y en sus conocidos, así como entre los españoles con quienes trata, una nueva manera de pensar y actuar en las relaciones interpersonales de la vida diaria. Se crean nuevas expectativas y nuevas tomas de postura. Y cuando es todo un colectivo el que accede a nuevos patrones de consumo, entonces esas formas de consumir proclaman una manera de estar en España cuya resonancia cala lenta, pero profundamente, en las apreciaciones de la población inmigrada y nativa. No en vano, hoy en día las señas de identidad se refieren casi más a niveles de consumo que a paisanaje, religión o cultura.

Desde la Sociología se debería prestar más atención a la voz de esta última clase de hechos. En un estudio que está llevando a cabo el citado Instituto de Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas, los autores han encontrado que los inmigrantes marroquíes y peruanos alcanzan en la Comunidad de Madrid, antes de cumplirse cinco años de su presencia en ella, un nivel medio de acceso al consumo de más de tres millones de pesetas por hogar y año. Tal vez esto dice más sobre la situación de los inmigrantes que muchas otras noticias transmitidas acerca de ellos. Sobre estas y otras cosas que podrían decirnos los hechos sabemos muy poco.

Porque habría hechos que resuenan más que las opiniones. Lo que ocurre es que les prestamos poca atención consciente, aunque calan en el modo de organizarse y sentirse el trato diario, incluidas aceptaciones y envidias. Los colectivos de inmigrantes parecen prestar especial atención a la voz de hechos parecidos, más incluso que a la de opiniones que ellos mismos escuchan y propagan. Quizás por eso traen a España a sus parientes, y los flujos migratorios se mantienen, a pesar de que en su conversación repiten, a una con la prensa y las ONGs, que aquí su vida es dura y reciben un trato humillante.

En resumen, si escuchamos con oídos sociológicos las voces que hablan en España sobre la inmigración, encontramos una enorme polifonía. Constatamos grandes diferencias de intereses en la entera y en los contenidos de esos lenguajes. Y dado lo distintos que son, no puede ser que todos atiendan por igual a la desnuda realidad. De cómo es ésta se supone que nos informan más fielmente los números neutrales de las estadísticas. A continuación intentamos resumir algunos de importancia básica.

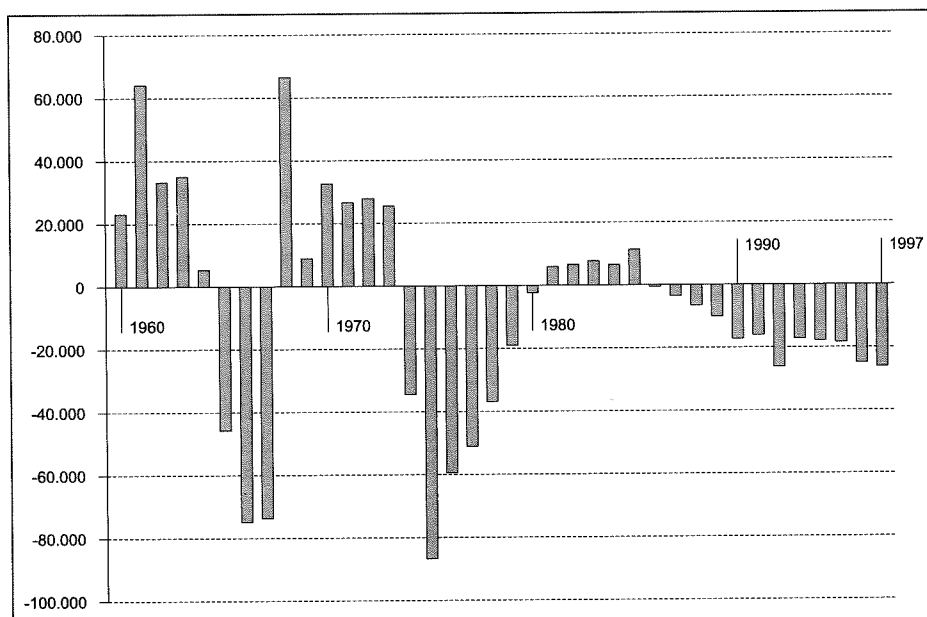
2. La inmigración en números

Se ha convertido en un tópico decir que España ha pasado sólo recientemente de ser un país de emigrantes a serlo de inmigrantes. El hecho es que hasta la mitad de los años ochenta son más los españoles que emigran que los que regresan (gráfico 4). En la década de los años sesenta fue cuando se experimentó el mayor flujo emigratorio, al trasladarse a países extranjeros el 2,7% de la población española. La tasa descendió a un 1,4% en los setenta y a un 0,2% en los ochenta¹⁰.

Dos factores influyeron en esta tendencia: el final, a principios de los años setenta, del *boom* económico en los países industrializados, lo que se tradujo en medidas más restrictivas para los trabajadores extranjeros en los países del norte y oeste de Europa; y el desarrollo de la economía española, que a partir de 1985 ofrece más oportunidades en el mercado de trabajo, así como mejores condiciones de vida.

Pero incluso ahora que la emigración se ha estabilizado y hay un mayor flujo de vuelta que de salida, casi dos millones de españoles residían en

Gráfico 4 – Evolución del saldo migratorio de los españoles. 1960-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de migraciones*, varios años.

¹⁰ Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, *Anuario de migraciones 1998, 1999*.

1998 en las naciones a las que emigraron; esta cifra duplica la de inmigrantes extranjeros en España.

El número de residentes extranjeros en situación legal en España comienza a aumentar en la década de los sesenta, pero no es hasta la segunda mitad de los años ochenta y el inicio de los noventa cuando las cifras comienzan a ser realmente significativas y hacen saltar la alarma. Según fuentes oficiales, el número de residentes extranjeros en situación legal en España pasa de 64.660 en 1960 a 801.332 en 1999. Este aumento no se produce de manera regular. Como se puede observar en la tabla 3, tras un aumento notable entre 1960 y 1970, en las dos décadas posteriores se registra una tasa moderada de incremento, aunque creciente a lo largo de los años ochenta; a partir de 1990 aumenta de manera significativa el ritmo de entrada de nuevos inmigrantes. La tabla recoge también la evolución año a año durante esta última década y nos permite apreciar los procesos de aceleración, ralentización y nueva aceleración que se han producido en este período, aunque estos datos –especialmente los de algunos años– hay que tomarlos con la debida cautela, dados los procesos de regularización y los cambios en la metodología estadística sobre inmigración que se han llevado a cabo en este tiempo.

Hay que subrayar, sin embargo, que los residentes extranjeros en el territorio español, a pesar del significativo incremento en esta última década-

Tabla 3 – Evolución de los extranjeros residentes en España. 1960-1999

	Residentes extranjeros	Variación interanual		Variación en el período	
		Absoluta	Porcentual	Absoluta	Porcentual
1960	64.660	–	–	–	–
1970	148.400	–	–	83.740	129,5
1980	183.422	–	–	35.022	23,6
1990	276.796	–	–	93.374	50,9
1991	360.655	83.859	30,3	–	–
1992	402.350	41.695	11,6	–	–
1993	430.422	28.072	7,0	–	–
1994	461.364	30.942	7,2	–	–
1995	499.773	38.409	8,3	–	–
1996	538.984	39.211	7,8	–	–
1997	609.813	70.829	13,1	–	–
1998	719.647	109.834	18,0	–	–
1999	801.332	81.685	11,4	524.536	189,5

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de migraciones*, varios años; IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 10, 2000; Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid, 1996; INE, *Anuario estadístico 1998*, 1999; e Izquierdo, A., *La inmigración en España 1980-1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

da, sólo representan un porcentaje muy pequeño de la población total, concretamente un 2% en 1999, proporción que se reduce al 1,2% si se excluye a los ciudadanos de la Unión Europea. A este respecto, la comparación en el contexto de la Unión Europea nos sitúa como el país con el porcentaje más bajo de población extranjera. Como se puede apreciar en la tabla 4, donde se recogen los datos más recientes, que corresponden al año 1997, compartimos los bajos porcentajes de los países mediterráneos y de Finlandia y nos hallamos muy alejados del resto, cuyas *ratios* llegan a sextuplicar la nuestra.

Es preciso señalar, no obstante, que las cifras oficiales no son reales y presentan un sesgo a la baja, ya que no tienen en cuenta varias categorías de inmigrantes, algunos en situación legal y otros no. En el primer caso se hallan aquellos que poseen un permiso de asilo, los que tienen un visado de estudiante y los ciudadanos de la Unión Europea con permisos temporales o condicionales de residencia. En el segundo caso se encuentran tanto los inmigrantes en situación irregular como las personas de países comunitarios que residen en España casi todo el año pero que no tienen permiso de residencia (por ejemplo, los pensionistas británicos, alemanes y holandeses). Finalmente, los inmigrantes nacionalizados tampoco se incluyen en el número de inmigrantes legales, aunque su situación de ciudadanos españoles no les convierte automáticamente en tales en lo referente, por ejemplo, a la cultura.

Tabla 4 – Población extranjera en la Unión Europea. Valores absolutos en miles y porcentaje respecto a la población total. 1997

	Absoluto	%
Luxemburgo	148	34,9
Austria	73	9,1
Alemania	7.366	9,0
Bélgica	903	8,9
Francia (1)	3.597	6,3
Suecia	522	6,0
Dinamarca (2)	250	4,7
Holanda	678	4,4
Reino Unido	2.066	3,6
Irlanda	114	3,1
Italia	1.241	2,2
Grecia (3)	200	1,9
Portugal	175	1,8
Finlandia	81	1,6
España	610	1,5

(1) Datos de 1990. (2) Datos de 1996. (3) Datos de 1995.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales 1999*, París, 1999.

Si observamos las cifras disponibles de las categorías excluidas, encontramos que las peticiones de asilo han sido numerosas en España, aunque han ido descendiendo como resultado de una regulación más restrictiva en los últimos años. Así, se ha pasado de 12.615 solicitantes de asilo en 1993, año en el que se registró el número más elevado, a 8.405 en 1999, lo que significa una reducción del 33,4% en dicho período. Por otro lado, desde 1989, en torno al 1,5% de la población extranjera consigue la ciudadanía española cada año (1,7% en 1997). La mayor parte son latinoamericanos (el 60,2% en 1997), que sólo tienen que probar dos años de residencia legal para conseguirla¹¹.

Dejando aparte a los extranjeros cuya estancia es supuestamente temporal, resulta obvio que no puede haber registros de los dos grupos restantes: los extranjeros de países comunitarios sin permiso de residencia y los inmigrantes irregulares. En cuanto a estos últimos, las estimaciones varían mucho: entre el 25% y el 50% de la población extranjera proveniente de terceros países (cuadro 1).

Con todo, incluso si añadimos las categorías suprimidas de inmigrantes a las estadísticas oficiales de residentes extranjeros legales, el resultado final seguiría siendo relativamente bajo, tanto en términos absolutos como relativos, si lo comparamos con otros países de la Unión Europea.

Cuadro 1 – Los cálculos sobre los inmigrantes irregulares

Los cálculos más conservadores (por ejemplo, los del informe sobre inmigración irregular en España presentado por Antonio Izquierdo en el seminario organizado por la OCDE y las autoridades holandesas en abril de 1999 en La Haya) están basados en

> El número de solicitudes de los contingentes anuales de extranjeros, presentadas principalmente por inmigrantes irregulares que están ya en el país más que por nuevos inmigrantes, que era el objetivo original del sistema de cuotas. De hecho, se trata de procesos de regularización encubierta.

> El número de rechazados en las fronteras y de devueltos a sus países de origen por diferentes motivos

> Los procesos de regularización, de los que ha habido cuatro (1985, 1991, 1996 y 1999). Si tomamos como referencia la cifra de los que han presentado solicitud de regularización en el reciente proceso finalizado el 31 de julio de 2000, 243.287 inmigrantes estarían entonces en situación irregular, un 30,4% de los inmigrantes en situación regular. Pero hay que tener en cuenta que esta cifra no incluye a aquellos que no cumplían las condiciones para presentarse al proceso de regularización.

> Según un reciente estudio transnacional encargado por Eurostat y llevado a cabo en España por el CIS bajo la dirección de Joaquín Arango, el 50% de los inmigrantes marroquíes y senegaleses han sido irregulares en algún momento, y en la actualidad un 33% está en España sin permiso de ninguna clase. Este dato está probablemente por debajo de la realidad, puesto que muchos inmigrantes no quieren declarar su verdadera situación, pero es más fiable que los procedentes de otras investigaciones, que arrojan porcentajes más elevados.

¹¹ *Ibidem.*

2.1 Una realidad imprevista

Como señalamos en el epígrafe anterior, y a pesar de los datos que acabamos de exponer, en estos 10 últimos años los españoles han tenido la impresión favorecida por los medios de comunicación y algunas ONGs, de sufrir una invasión inminente e imparable de inmigrantes extranjeros. Cuatro factores han contribuido a ello:

- El rápido e inesperado crecimiento de la población extranjera en estos años.
- La difusión de la opinión según la cual las autoridades de la Unión Europea temen que España pueda ser una puerta de entrada mal guardada para los inmigrantes que quieren llegar a otros destinos en el norte y oeste de Europa.
- La especial visibilidad del fenómeno migratorio, debida a la concentración de inmigrantes en las comunidades autónomas que se hacen más presentes en los medios de comunicación, principalmente en grandes áreas urbanas y en algunas regiones agrícolas.
- La creciente toma de conciencia de que un nuevo tipo de inmigración procedente de países no industrializados habría aparecido en escena, amenazando con superar a la inmigración procedente de países industrializados.

En realidad, España lleva siendo desde hace décadas uno de los principales puntos de destino para ciudadanos de diversos países del norte y el oeste de Europa, especialmente jubilados británicos, alemanes, franceses, belgas y holandeses. No obstante, la población española nunca ha considerado a estos residentes como inmigrantes en el actual sentido de la palabra y eran antes motivo de orgullo que de prevención. Algo parecido ocurría con la venida de algunos latinoamericanos exiliados políticos o de clases acomodadas. Por eso, el impacto de la inmigración sólo se produjo cuando el número de inmigrantes provenientes de África –particularmente de Marruecos–, de Latinoamérica y, últimamente, de Asia comenzó a aumentar de forma continuada. La tabla 5 recoge la evolución de la población extranjera en España desde 1980 hasta 1998 según su procedencia.

Como muestra la tabla, los ciudadanos de la Unión Europea continúan siendo, con diferencia, el grupo más numeroso de extranjeros residentes en España en situación legal. No obstante, el porcentaje ha caído del 62% en 1980 al 41% en 1998. El número de extranjeros de los principales países industrializados (los de la Unión Europea más Estados Unidos, Canadá y Japón) ha seguido la misma tendencia: ha descendido del 68,3% del total de la población extranjera en 1980 al 43,9% en 1998.

Tabla 5 – Evolución de los extranjeros residentes en España por áreas geográficas y principales nacionalidades, 1980-1998

	1980			1985			1990			1995			1998		
	Absoluto	% contar UE	% sin contar UE	Absoluto	% contar UE	% sin contar UE	Absoluto	% contar UE	% sin contar UE	Absoluto	% contar UE	% sin contar UE	Absoluto	% contar UE	% sin contar UE
Unión Europea (1)	113.802	62,0		142.346	58,8		240.509	59,0		235.858	47,2		295.259	41,0	
Portugal	24.094	13,1		23.342	9,6		33.268	8,2		36.977	7,4		42.310	5,9	
Resto de Europa	5.767	3,1	8,3	15.780	6,5	15,8	29.513	7,2	17,7	19.844	4,0	7,5	35.269	4,9	8,3
Polonia	115	0,1	0,2	297	0,1	0,3	613	0,2	0,4	2.946	0,6	1,1	6.651	0,9	1,6
América del Norte	12.447	6,8	17,9	15.406	6,4	15,5	21.186	5,2	12,7	19.992	4,0	7,6	21.357	3,0	5,0
América Central y del Sur	34.085	18,6	49,0	38.671	16,0	38,8	59.372	14,6	35,5	88.940	17,8	33,7	125.843	17,5	29,7
Perú	1.569	0,9	2,3	1.739	0,7	1,7	3.832	0,9	2,3	15.092	3,0	5,7	24.879	3,5	5,9
República Dominicana	775	0,4	1,1	1.249	0,5	1,3	2.224	0,5	1,3	14.470	2,9	5,5	24.256	3,4	5,7
Argentina	7.665	4,2	11,0	9.706	4,0	9,7	17.679	4,3	10,6	18.426	3,7	7,0	17.007	2,4	4,0
Cuba	5.902	3,2	8,5	4.992	2,1	5,0	5.126	1,3	3,1	6.097	1,2	2,3	13.214	1,8	3,1
Colombia	2.611	1,4	3,8	2.735	1,1	2,7	4.526	1,1	2,7	6.992	1,4	2,6	10.412	1,4	2,5
Ecuador	590	0,3	0,8	700	0,3	0,7	1.043	0,3	0,6	1.963	0,4	0,7	7.046	1,0	1,7
Asia	11.719	5,4	16,8	19.451	8,0	19,5	29.116	7,1	17,4	38.352	7,7	14,5	60.714	8,4	14,3
China	677	0,4	1,0	1.598	0,7	1,6	4.090	1,0	2,4	9.158	1,8	3,5	20.690	2,9	4,9
Filipinas	2.878	1,6	4,1	6.168	2,5	6,2	7.416	1,8	4,4	9.681	1,9	3,7	13.553	1,9	3,2
África	4.106	2,2	5,9	8.529	3,5	8,6	25.854	6,3	15,5	95.718	19,2	36,3	179.487	24,9	42,3
Marruecos	2.964	1,6	4,3	5.817	2,4	5,8	16.665	4,1	10,0	74.886	15,0	28,4	140.896	19,6	33,2
Argelia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.043	1,0	1,7
Gambia	-	-	-	519	0,2	0,5	1.474	0,4	0,9	4.219	0,8	1,6	6.969	1,0	1,6
Senegal	-	-	-	-	-	-	1.752	0,4	1,0	3.855	0,8	1,5	6.657	0,9	1,6
Guinea Ecuatorial	-	-	-	266	0,1	0,3	839	0,2	0,5	1.879	0,4	0,7	3.158	0,4	0,7
Cabo Verde	-	-	-	-	-	-	1.474	0,4	0,9	1.896	0,4	0,7	2.691	0,4	0,6
Oceanía	529	0,3	0,8	748	0,3	0,8	1.103	0,3	0,7	733	0,1	0,3	1.023	0,1	0,2
Apátridas y desconocida	967	0,5	1,4	1.040	0,4	1,0	994	0,2	0,6	335	0,1	0,1	695	0,1	0,2
Total	183.422	100		241.971	100		407.647	100		499.772	100		719.647	100	
Total sin UE	69.620	100		99.625	100		167.138	100		263.914	100		424.388	100	

(1) Los datos de Luxemburgo para 1980 no están recogidos dentro de la Unión Europea.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, Anuario estadístico, varios años; e INE, Migraciones, varios años.

Las cifras de los ciudadanos de países no europeos eran poco significativas hasta 1985, año a partir del cual empiezan a crecer de manera apreciable. Desde esa fecha se observa también un cambio gradual respecto a las zonas de origen más representadas. Así, en 1985 predominaban entre los no comunitarios los inmigrantes de América Central y del Sur (38,8%) sobre los de Asia (19,5%) y África (8,6%); a partir de 1995 los africanos se convierten en el grupo mayoritario, hasta alcanzar en 1998 un 42,3%; los latinoamericanos constituyen ahora el segundo grupo y les siguen los asiáticos, ambos con porcentajes relativamente estables en los últimos años.

Si analizamos las nacionalidades de los inmigrantes originarios de estos continentes, encontramos que los lazos históricos y culturales con las antiguas colonias y protectorados, junto a otros factores, han desempeñado un papel muy importante en la elección de España como país de destino¹². Entre esos otros factores habría que señalar las condiciones, cada vez más restrictivas, para entrar en los antiguos países de destino (por ejemplo, Estados Unidos para los latinoamericanos; Francia, Alemania y otros países europeos para los marroquíes) y la creciente imagen de España como un país que posee una economía fuerte y un alto nivel de vida.

Las nacionalidades más representadas en los años ochenta eran la argentina, la filipina y la marroquí (especialmente de las regiones que fueron parte del antiguo Protectorado español: Alhucemas, Nador, Tetuán, Larache y Tánger)¹³. Desde 1985 comienzan a aparecer en escena inmigrantes de otros países latinoamericanos en números significativos, que irán creciendo regularmente a lo largo de los años noventa. Los primeros en venir fueron los procedentes de la República Dominicana y los peruanos. Ambas nacionalidades han sobrepasado a los argentinos, que mantuvieron su posición de grupo más numeroso hasta 1997. Más recientemente, son los ecuatorianos, los colombianos y los brasileños¹⁴ los contingentes más nu-

¹² La legislación sobre los permisos de trabajo y residencia, así como la adquisición de la nacionalidad, privilegia a los ciudadanos originarios de Latinoamérica, Filipinas y Guinea Ecuatorial. Los ciudadanos de estos países también tienen preferencia en las cuotas para los permisos de trabajo y residencia que se deciden cada año.

¹³ López García, B. (dir.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Universidad Autónoma de Madrid-Dirección General de Migraciones, 1996, Madrid, p. 90.

¹⁴ Los ecuatorianos experimentaron un crecimiento neto del 141,9%, los colombianos del 32,4% y los brasileños del 23,2% desde 1996 a 1998. Por otra parte, los ecuatorianos y los colombianos han sido los dos grupos más numerosos después de los marroquíes entre los que han presentado solicitud de regulación en el último período. Los datos provisionales de 1999 y, sobre todo, de 2000 muestran que Ecuador parece estar convirtiéndose en un nuevo colectivo de inmigración. Hasta el momento no tienen obligación de visado, lo que junto con la profunda crisis que ha atravesado el país en 1999, y que de momento persiste, está impulsando a miles de sus ciudadanos a abandonar el país, siendo España uno de los nuevos destinos. Lo que no se conoce todavía es si esta inmigración va a convertirse en permanente (establecimiento de un flujo continuo y creciente hacia España) o si se trata de un movimiento coyuntural.

merosos. Los filipinos y los marroquíes muestran, por su parte, una evolución dispar: mientras el número de los primeros redujo su ritmo de crecimiento después de 1985, el de los marroquíes ha continuado aumentando rápidamente: en 1992 se convirtió en el grupo nacional más amplio y en 1998 representaba un tercio (33,2%) del total de los inmigrantes procedentes de países extracomunitarios.

Como consecuencia de la globalización de las migraciones internacionales, inmigrantes de países que antes no tenían ningún vínculo con España están ahora empezando bien a aparecer por primera vez, bien a aumentar rápidamente su número. Uno de estos casos sería el de los inmigrantes chinos, que experimentaron un ascenso del 31,3% en los datos oficiales de residentes extranjeros en situación legal entre 1997 y 1998; actualmente constituyen ya el cuarto grupo más numeroso de inmigrantes procedentes de países extracomunitarios y eso sin contar con la inmigración ilegal, que es probablemente muy alta en este colectivo.

2.2 Dónde están

Los datos recogidos por el boletín del OPI de julio de 2000 –que reflejan la situación a 31 de diciembre de 1999– muestran que el 79,8% de los extranjeros con permiso de residencia se concentra en seis comunidades autónomas (gráfico 5): Cataluña (22,9%), Madrid (19,8%), Andalucía (13,6%), Comunidad Valenciana (10,1%), Canarias (8,5%)¹⁵ y Baleares (4,9%).

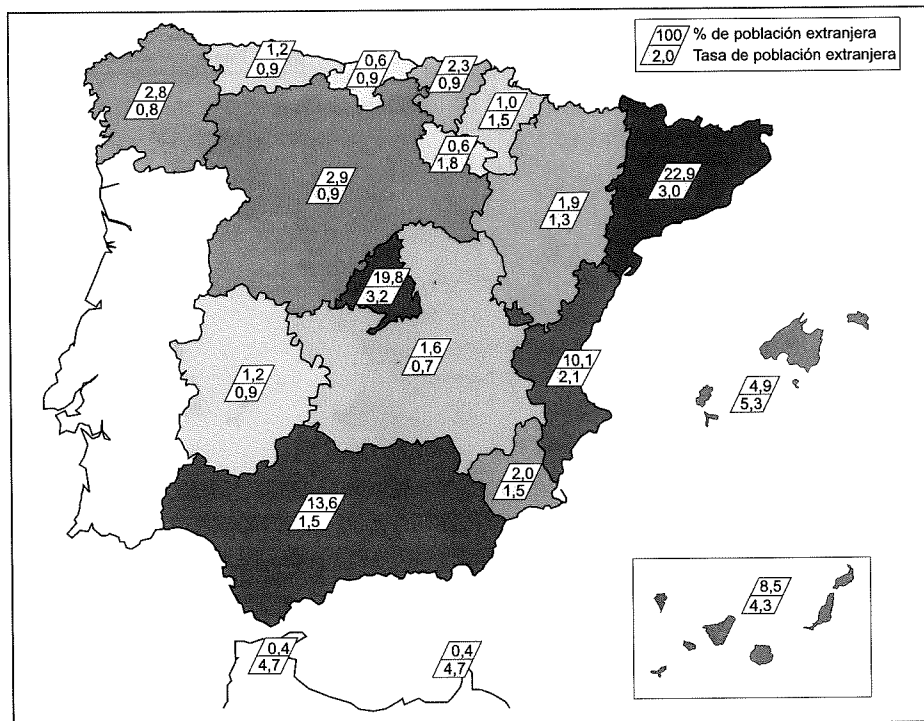
Otro dato básico en este ámbito es el del peso relativo de la población extranjera sobre la total de cada provincia (gráfico 6). Como indicador general, recordemos que la población extranjera apenas representa un 2% de la población total residente en España. Sin embargo, algunas provincias superan este porcentaje, por la concentración de población inmigrante en las mismas. Especialmente significativos son los casos de Girona (5,9%), Baleares (5,3%), Tenerife (4,6%), Málaga (4,4%), Las Palmas (4%), Alicante (3,9%), Almería (3,8%), Madrid (3,2%), Barcelona (2,8%) y Tarragona (2,8%).

La distribución según países de procedencia nos da idea de los patrones de asentamiento, pues –como señala el Colectivo IOE¹⁶– “la distribución espacial de las diferentes colonias no se debe al azar ni a algún me-

¹⁵ Es probable que este porcentaje aumente rápidamente, ya que las Islas Canarias se han convertido recientemente en uno de los principales destinos de los inmigrantes irregulares de África, debido a que las fuertes medidas adoptadas para frenar la entrada de inmigrantes se han centrado hasta el momento en el territorio peninsular español.

¹⁶ Colectivo IOE, *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*, Universitat de Valencia / Patronato Sud-Nord, Valencia, 1999.

Gráfico 5 – Población extranjera por comunidad autónoma de residencia. 1999



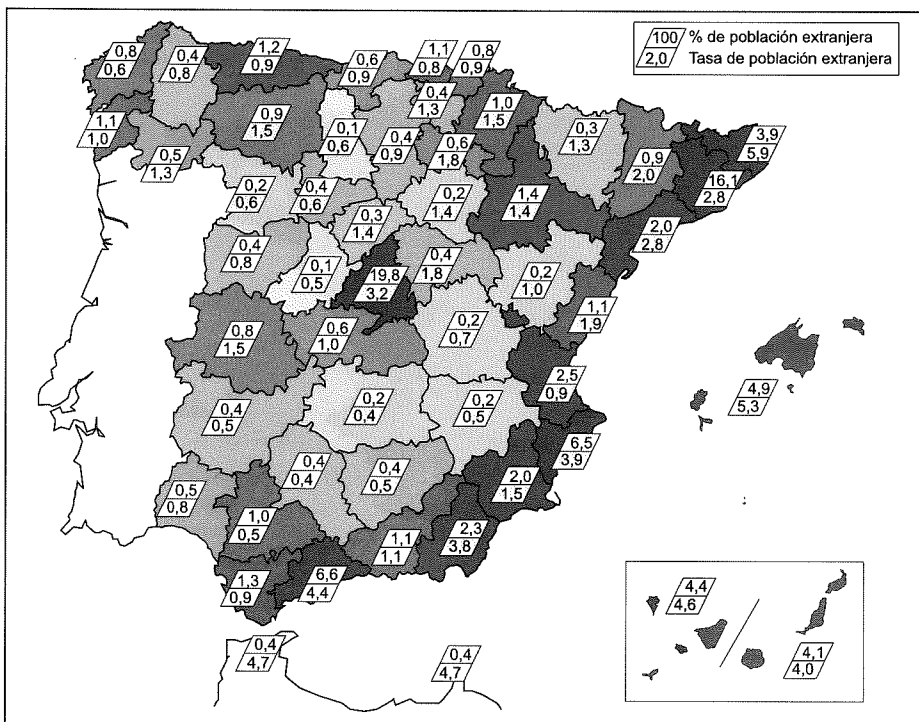
Nota: Se define la tasa de población inmigrante como el número de inmigrantes por cada 100 habitantes de la comunidad autónoma.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 10, 2000; e INE, *Anuario estadístico 1999, 2000*.

canismo de asignación automático; el proceso migratorio es un hecho social, modelado también por las expectativas y decisiones de los actores implicados en él". Siguiendo el modelo de asentamiento que explica el Colectivo IOE, y con datos de 1998, distinguimos cuatro bloques:

1. En Madrid existe una alta concentración de los originarios de Ecuador (68,7%), Perú (57,5%), Polonia (57,2%), República Dominicana (50,1%) y Filipinas (48,1%); en Madrid y Cataluña se concentran el 57,7% de los colombianos, el 49,9% de los chinos y el 44,5% de los argentinos.
2. En Canarias se encuentra el 46,1% de los procedentes de India y el 31,6% de los llegados de Venezuela.
3. Los originarios de Marruecos se concentran fundamentalmente en Cataluña (34,9%), Madrid (17%) y Andalucía (14,5%), sumando entre las tres comunidades autónomas el 66,4% de la inmigración marroquí.
4. El cuarto y último bloque está constituido por los colectivos asentados principalmente en la Comunidad Valenciana y Cataluña, entre los

Gráfico 6 – Población extranjera por provincia de residencia. 1999



Nota: Se define la tasa de población inmigrante como el número de inmigrantes por cada 100 habitantes de la provincia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 10, 2000; e INE, *Anuario estadístico 1999, 2000*.

que destacan los argelinos (40,4%) y senegaleses (35,8%). Los gambianos están en su mayor parte (81,4%) afincados en Cataluña.

La oferta de trabajos no cualificados que la población española no desea realizar¹⁷ es una de las principales razones que guían a los inmigrantes de los países no industrializados a instalarse en las mencionadas zonas geográficas. Estos inmigrantes representan casi el 77% de la mano de obra extranjera y están empleados en los servicios, la agricultura y la construcción. El empleo en estos sectores se ve incentivado por el Gobierno gracias a un sistema de cuotas que determina los tipos de ocupaciones para las que se garantiza un permiso de trabajo. Por continentes, los europeos (excepto los ciudadanos de la Unión Europea, Islandia, Noruega y los de ter-

¹⁷ Esto muestra el carácter segmentado del mercado laboral español y explica en parte la demanda de trabajadores extranjeros que hay en un país donde la tasa de desempleo es aún muy alta (15,4%, según la EPA del cuarto trimestre de 1999), a pesar del descenso continuo en los últimos años.

Tabla 6 – Distribución de los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo según continente y sector de actividad. En porcentaje. 1998

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	No clasificables	Total
Europa	7,25	10,42	13,73	67,13	1,47	100
Estados Unidos y Canadá	0,98	15,63	1,24	80,07	2,09	100
América Central y del Sur	1,31	3,93	3,60	89,32	1,83	100
África	37,41	8,47	12,38	36,37	5,37	100
Asia	1,61	4,22	1,09	91,84	1,24	100
Oceanía	2,92	13,14	0,73	80,29	2,92	100
Apátridas	6,95	10,70	11,76	68,45	2,14	100
Total	19,24	6,71	8,07	62,53	3,45	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 1999, 2000.*

ceros países que sean familiares de españoles o de ciudadanos de la UE), los latinoamericanos y los asiáticos suelen trabajar en el sector servicios y los africanos en la agricultura y la construcción. La tabla 6 muestra la distribución porcentual por continentes y sectores de actividad de la población extranjera que tiene permiso de trabajo.

Madrid y Cataluña absorben cada una casi el 30% de la mano de obra extranjera, sin contar con los ciudadanos de la Unión Europea, que no aparecen en las estadísticas porque no necesitan un permiso para trabajar en España.

2.3 Distribución por sexo y edad

La distribución por sexos muestra un predominio de los hombres en la población extranjera con permiso de trabajo: en 1998 representaban el 63,8%, frente a un 36,2% de mujeres. Sin embargo, hay grandes diferencias si tenemos en cuenta el continente de origen (tabla 7). Así, los hombres predominan entre los africanos (82,9%), los asiáticos (62%) y los europeos no comunitarios (61,4%). Por el contrario, entre los que provienen de América Central y del Sur es la mujer la que prevalece, representando el 66,3% de la población trabajadora que viene del mencionado subcontinente. Este porcentaje se supera ampliamente entre la fuerza de trabajo procedente de países como la República Dominicana (85,6%), Ecuador (73,3%) y Colombia (71,3%).

Con todo, el desequilibrio a favor de los hombres en la distribución general de la población extranjera con permiso de trabajo tiende a disminuir: las estadísticas de los permisos de trabajo en 1998 mostraban un incremento del 15,1% en lo que al sexo femenino se refiere, mientras que entre los varones reflejaban una situación de estabilidad (7,7%).

Tabla 7 – Trabajadores extranjeros con permiso de trabajo según sexo, continente y país de procedencia. 1998

	Absoluto			Porcentaje		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Europa	7.130	4.476	11.606	61,4	38,6	100
Polonia	2.436	1.331	3.767	64,7	35,3	100
Rumania	1.452	962	2.414	60,1	39,9	100
Estados Unidos y Canadá	1.460	888	2.348	62,2	37,8	100
América Central y del Sur	19.500	38.386	57.886	33,7	66,3	100
Argentina	3.011	1.858	4.869	61,8	38,2	100
Colombia	1.237	3.067	4.304	28,7	71,3	100
Ecuador	1.969	5.399	7.368	26,7	73,3	100
Perú	5.337	10.946	16.283	32,8	67,2	100
Rep. Dominicana	1.906	11.309	13.215	14,4	85,6	100
África	79.353	16.366	95.719	82,9	17,1	100
Argelia	3.646	329	3.975	91,7	8,3	100
Gambia	3.135	128	3.263	96,1	3,9	100
Marruecos	63.385	13.485	76.870	82,5	17,5	100
Senegal	4.326	337	4.663	92,8	7,2	100
Asia	18.090	11.101	29.191	62,0	38,0	100
China	7.747	4.186	11.933	64,9	35,1	100
Filipinas	2.829	5.616	8.445	33,5	66,5	100
India	2.107	328	2.435	86,5	13,5	100
Oceanía	88	49	137	64,2	35,8	100
Apátridas	160	27	187	85,6	14,4	100
Total	125.781	71.293	197.074	63,8	36,2	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 1999, 2000.*

El desequilibrio desaparece cuando los datos se examinan desde la perspectiva de la población total: los hombres representan el 50% y las mujeres el 46,5% de todos los extranjeros (del 3,5% restante se desconoce el sexo). No obstante, permanecen algunas de las diferencias entre continentes y entre los países antes mencionados: aunque entre los europeos y los asiáticos la proporción de hombres y mujeres es similar, los hombres predominan (65,2%) entre los africanos y las mujeres (63,1%) entre los latinoamericanos.

El desequilibrio entre sexos dentro de la población extranjera proveniente de países no industrializados da fe del carácter reciente del fenómeno de la inmigración en España; muestra que, en lo que respecta a muchas de las nacionalidades que nos incumben, están compuestas fundamentalmente por población trabajadora, donde los procesos de reagru-

Tabla 8 – Residentes extranjeros por continente de procedencia y edad. 1998

	Menos de 16		De 16 a 24		De 25 a 44		De 45 a 64		De 65 y más		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Unión Europea	17.865	6,1	24.990	8,5	120.220	40,7	80.977	27,4	51.207	17,3	295.259	100
Resto Europa	3.389	9,6	3.132	8,9	15.974	45,3	7.749	22,0	5.025	14,2	35.269	100
América del Norte	1.399	6,6	2.184	10,2	9.338	43,7	4.790	22,4	3.646	17,1	21.357	100
América Central y del Sur	11.829	9,4	16.144	12,8	73.499	58,4	18.808	14,9	5.563	4,4	125.843	100
Asia	8.831	14,5	9.149	15,1	30.906	50,9	9.972	16,4	1.856	3,1	60.714	100
África	33.590	18,7	25.482	14,2	101.659	56,6	17.050	9,5	1.706	1,0	179.487	100
Oceanía	61	6,0	52	5,1	486	47,5	280	27,4	144	14,1	1.023	100
Apátridas y desconocida	72	10,4	70	10,1	322	46,3	105	15,1	126	18,1	695	100
Total	77.036	10,7	81.203	11,3	352.404	49,0	139.731	19,4	69.273	9,6	719.647	100
Total sin UE	59.171	13,9	56.213	13,3	232.184	54,7	58.754	13,8	18.066	4,3	424.388	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Migraciones 1998, 2000*.

pación familiar apenas han comenzado a producirse¹⁸. El análisis de la composición por grupos de edad de la población extranjera permite argumentar en la misma línea.

Como se observa en la tabla 8, casi el 80% del total de la población extranjera se encuentra en edad de trabajar, porcentaje que alcanza el 82% en el caso de los inmigrantes de países no pertenecientes a la Unión Europea. Los inmigrantes con edades comprendidas entre los 25 y los 44 años constituyen el grupo más amplio: representan el 61,5% de todos los inmigrantes en edad activa –66,9% si se excluye a los ciudadanos de la Unión Europea–, lo que muestra la juventud de la población activa inmigrante. Por contraste, la población extranjera mayor, esto es, aquellos inmigrantes con 65 años o más, sólo representan el 4,3%, si dejamos fuera una vez más a la población comunitaria, que cuenta con muchos individuos dentro de este grupo de edad. Comparando estas cifras con las de la población española en 1998, hallamos considerables diferencias: el 62,2% de los españoles se encuentra en edad activa, sólo un 33,6% tiene entre 25 y 44 años y un 21,1% alcanza o supera los 65 años.

¹⁸ Esto no es verdad si tomamos la población extranjera como conjunto. Las cifras muestran que la proporción general de trabajadores en relación con el resto de población extranjera ha descendido notablemente en un corto período de tiempo. Esto significa un importante incremento de la población dependiente (ascendientes y descendientes), que, sin duda, tendrá importantes consecuencias en la integración de los inmigrantes y, por lo tanto, en las políticas.

Un signo de que los inmigrantes se están asentando en el país y planean quedarse y de que, por tanto, el proceso de inmigración empieza a convertirse en "normal" es la presencia de un número significativo de extranjeros con una edad inferior a 16 años: un 10,7% del total de la población inmigrante se encuentra en esta franja de edad, porcentaje que se eleva al 13,9% entre la población extranjera de los países no pertenecientes a la Unión Europea. En este último caso, la proporción es ligeramente superior a la que se registra entre la población española: un 16,7% en 1998, según las estimaciones realizadas por el INE. Aunque no se dispone de otros indicadores para confirmarlo, este dato puede estar mostrando que la tasa de nacimientos entre la población inmigrante es comparativamente mayor que entre la población española, que en cualquier caso es muy baja¹⁹.

Aunque en términos absolutos la cantidad de inmigrantes menores de 16 años es pequeña si la comparamos con el mismo grupo de edad de la población española, su presencia ya se deja sentir en la sanidad, en los servicios sociales y, particularmente, en la educación²⁰. Esta presencia crecerá en un futuro no muy lejano, teniendo en cuenta que son muchos más los niños de los inmigrantes originarios de países con más tradición migratoria a España que los hijos de los inmigrantes procedentes de países que sólo recientemente han aparecido en el panorama, como los peruanos, ecuatorianos, etc. Seguramente entre estos últimos, debido a los previsibles procesos de reagrupación familiar, no tardarán en aumentar las cifras de menores hijos de inmigrantes.

La concentración anteriormente señalada de la población extranjera en determinadas zonas geográficas, así como en ciertas áreas de las ciudades y pueblos donde viven, es una de las causas de la presión a la que se ha visto sometido el sistema educativo por la presencia de niños inmigrantes²¹. Otra causa es la gran diferencia de sus entornos culturales de origen, algo que se puede apreciar en la tabla 9, donde se recoge la distribución de la población extranjera menor de 16 años por los principales países de origen. Llama la atención el porcentaje de marroquíes, que representan más de un tercio de los niños de este grupo de edad.

Desde otro punto de vista, el grupo de edad más numeroso es el de 11 a 15 años (37,6% de la población inmigrante con menos de 16 años); a con-

¹⁹ La tasa de nacimientos ha descendido de un 21,8 en 1960 a un 9,2 en 1996 y se ha convertido en la más baja de la Unión Europea desde 1996, a pesar de que en 1999 registró un leve repunte.

²⁰ Según el Ministerio de Educación, los inmigrantes sólo representaban un 1% de la población escolarizada en el curso 1997/98. Sin embargo, mientras que, respecto al curso 1996/97, el total de la población escolarizada descendió un 2,4% en el curso 1997/98 –pasó de 7.446.238 a 7.266.066–, la población extranjera escolarizada aumentó un 15,4% –de 62.707 alumnos matriculados a 72.363–.

²¹ Véase el capítulo II de este mismo Informe.

Tabla 9 – Residentes extranjeros menores de 16 años por principales países de origen. 1998

	Número	Porcentaje
Marruecos	28.187	36,6
Reino Unido	3.750	4,9
Portugal	3.693	4,8
Alemania	3.568	4,6
China	3.262	4,2
República Dominicana	3.139	4,1
Francia	2.548	3,3
Perú	1.977	2,6
Gambia	1.960	2,5
Italia	1.660	2,2
Argentina	1.638	2,1
India	1.543	2,0
Filipinas	1.338	1,7
Cuba	1.276	1,7
Estados Unidos	1.070	1,4
Resto de países	16.427	21,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Migraciones 1998*, 2000.

tinuación se sitúan el de 6 a 10 años (31,3%), el de 1 a 5 años (28,1%) y, en último lugar, el de 0 años (2,9%). Esta distribución es similar a la de la población española, aunque las causas no sean las mismas, como lo revela un detallado examen de la distribución por nacionalidades. Los porcentajes más elevados de los niños de los grupos de mayor edad, que están por encima de la media, pertenecen, por un lado, a algunas nacionalidades que llevan tiempo en el país y, por otro, a algunas de las más recientes. Un ejemplo del primer caso serían los argentinos, con un 63,2% de sus niños en el grupo de edad de entre 11 y 15 años; en el segundo se hallarían la República Dominicana (51,1%) y Perú (47,8%). Estos últimos casos sugieren que está teniendo lugar un proceso de reunificación familiar dentro de estas nacionalidades. Una vez han comenzado a establecerse, los inmigrantes de estas nacionalidades traen consigo a los niños que habían dejado en su país cuando bien la madre, bien el padre (en estos dos casos probablemente la madre) emigraron a España. Por lo tanto, la mayoría de estos niños habrán nacido en el país de origen de sus padres.

Por otro lado, aquellos colectivos que tienen las cifras más altas de niños de menor edad son los de presencia intermedia, más larga que la de los dominicanos pero más corta que la de los argentinos. Se trataría, pues, de niños nacidos en España. Ése sería el caso de los marroquíes (con un 33,5% en el grupo de edad que va de 1 a 5 años), de los gambianos (74,5%) e incluso de los senegaleses (56,3%).

El proceso de reunificación familiar que parece estar teniendo lugar, así como la existencia de un número relativamente significativo de niños de inmigrantes nacidos en España, son una vez más muestras de una progresiva normalización en la composición de la población inmigrante, así como de un cierto grado de integración en el país elegido.

Puede decirse, en resumen, que la inmigración extranjera es un fenómeno reciente en España. Su principal característica ha sido un crecimiento rápido de la población procedente de los países no industrializados. Este hecho, junto a la concentración de esta población en un número limitado de zonas geográficas, ha contribuido a su visibilidad y a generar preocupación y temor a una "invasión" de miles de extranjeros. Este sentimiento no concuerda con la cifra total de población extranjera en España, que aún es relativamente pequeña comparada con la de la mayor parte de los países de la Unión Europea. Además, no es probable que continúe aumentando al ritmo al que lo ha hecho hasta ahora. Es cierto, sin embargo, que en España el fenómeno de la inmigración irregular adquiere proporciones importantes y hace difícil cualquier proyección.

A pesar de que la población extranjera en España muestra aún signos de desequilibrio en su composición debido al carácter reciente del fenómeno de la inmigración, hay indicios claros de que está comenzando a asentarse y a "normalizarse". Uno de ellos es la evolución del porcentaje de trabajadores extranjeros en relación con el resto de la población extranjera. La proporción de población activa ha ido disminuyendo paulatinamente: hoy representa sólo la mitad del total de la población extranjera, mientras que en 1992 era el 75%. También hay indicios de que se están iniciando procesos de reunificación familiar; el número de hijos de inmigrantes nacidos en España y el de los traídos de su país de origen están alcanzando proporciones significativas. Es un paso importante, que acrecienta las posibilidades de integración de la población inmigrante.

Ésta sería la situación a la que remiten los datos estadísticos. A continuación vamos a analizar algunos de los problemas que en relación con ella se originan.

3. Impacto social de los inmigrantes

Todo fenómeno social tiene aspectos positivos y aspectos negativos. La inmigración no es una excepción. En el siguiente epígrafe intentaremos analizar las dos caras del proceso migratorio que se está produciendo en nuestro país, tanto desde el punto de vista de los inmigrantes como de los españoles.

3.1 *Las ventajas de su presencia*

Cuando se piensa en la inmigración, lo más frecuente es imaginar dificultades y problemas sociales. Sin embargo, la inmigración tiene también efectos positivos, aunque tarden más en hacerse sentir y aunque, por otra parte, incluso cuando ya se hacen sentir, atendamos poco a ellos. A fin de cuentas, llama más la atención lo que “duele” que lo que funciona bien. Por eso en la opinión pública, e incluso entre los estudiosos del tema, apenas circula información sobre el impacto positivo de la inmigración.

Pero de alguna información ya se dispone, sobre todo en cuanto a la inyección demográfica que la inmigración nos aporta, que se considera necesaria a medio plazo para la economía española²². Esto es lo primero que aquí se tendrá en cuenta, porque últimamente empieza a reconocerse que si no hubiera inmigrantes decididos a venir tendríamos incluso que incentivarles económicamente para que vinieran.

Y habría que hacerlo, en primer lugar, porque el envejecimiento de la población española amenaza con desequilibrar nuestra economía, debido a la cada vez más desfavorable proporción entre pensionistas y cotizantes a la Seguridad Social. El gasto en pensiones no dejará de aumentar en las próximas décadas. A corto y medio plazo una mayor incorporación de la mujer al mercado laboral podría paliar en parte la situación, pero en poco tiempo los efectos de la baja fecundidad se harían sentir con fuerza. El paso del actual modelo de reparto bien a uno mixto bien a uno de capitalización es una opción llena de dificultades económicas, sociales y políticas, y que, en todo caso, requiere un largo período de implantación.

Pero, en segundo lugar, habría que hacerlo también por los cambios estructurales que ha experimentado nuestro mercado de trabajo. Si analizamos las curvas de población que nos ofrece el INE, observamos que en el año 2000 hay en España unos 749.000 jóvenes de entre 15 y 19 años menos que en 1985²³. Eso no sólo quiere decir que sobrarían unos mil centros de enseñanza secundaria y los profesores y personal no docente que en ellos trabajan, sino también que se alteran las condiciones de oferta y demanda de mano de obra y que –como ya está ocurriendo en numerosos países– las empresas van a encontrar dificultades para conseguir los trabajadores que necesitan para dar respuesta a la demanda de sus productos y servicios. Si no vinieran inmigrantes para trabajar en nuestro país, podrían producirse, por tanto, procesos de estrangulamiento del desarrollo económico que conducirían a descensos en la producción, en el peso de

²² Véase Servicio de Estudios del BBV, *Perspectivas demográficas y tasa de paro*, nota interna 5/98, 17 de junio de 1998.

²³ En el Banco de Datos *Tempus*, del INE, se estima que la población de entre 15 y 19 años de edad ascendía en 1985 a 3.280.881 individuos y a 2.531.858 en el año 2000.

España en el comercio internacional y, en no pocos casos, en la propia competitividad de las empresas.

Pero, aunque no se hubiera producido este bajón demográfico, nuestra economía, como las de otros países desarrollados, hubiera necesitado de todas formas a los inmigrantes. El razonamiento se ha repetido muchas veces, y parte de la observación de que “una cuota más o menos amplia de economía irregular es un rasgo constitutivo del funcionamiento de los sistemas económicos contemporáneos” y que “el trabajo del inmigrante parece diseñado precisamente para responder a esta demanda”²⁴. El análisis mostraría que la actual competitividad de las empresas –basada, entre otras cosas, en la externalización y subcontratación de servicios que no se consideran parte del “núcleo” de la empresa– y la nueva estructura de las familias –marcada, entre otros factores, por la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, por la extensión del modelo de familia nuclear en detrimento de la familia extensa y por la dispersión geográfica de sus miembros– hace prácticamente necesario que recurran coyunturalmente a prestaciones o servicios de baja cualificación y duración temporal. Pero la mano de obra disponible en las sociedades industrializadas no está dispuesta a emplearse en tales tareas, por lo que las empresas y las familias se ven obligadas con frecuencia a acudir a los inmigrantes para poder responder a necesidades coyunturales o imprevistas. En algunos estudios se afirma que sin ellos se multiplicarían las crisis en empresas vulnerables y se vería seriamente afectada la calidad de vida de muchas familias con enfermos y ancianos y de aquellas en las que la mujer trabaja también fuera del hogar.

No nos damos cuenta de que ésa podría ser nuestra situación si no fuera por la venida de los inmigrantes, y por eso no computamos en su haber el que nos estemos librando de graves problemas, como, de hecho, está ocurriendo.

3.2 Problemas y desafíos con los inmigrantes

Este aspecto incluye, sobre todo, las dificultades con que debe enfrentarse la sociedad española para integrar en el trabajo y en la convivencia diaria a personas y grupos de costumbres diferentes, que necesitan viviendas, servicios sociales, espacios de expresión y movimiento, etc. Pero son los inmigrantes los que soportan en primer lugar la carga de estos proble-

²⁴ Ambrosini, M., “La incorporación de los inmigrantes a la economía informal”, *Migraciones*, n. 4, 1998, p. 145. El artículo expone detenidamente las distintas funciones que desempeña el trabajo no regularizado o poco regularizado en la actual economía y aporta abundante bibliografía sobre ello.

mas y sólo de rebote revierten sobre la sociedad española. Revierten porque la convivencia en España se deterioraría si los inmigrantes se integraran mal, y para que lo puedan hacer adecuadamente hace falta movilizar recursos económicos y humanos. Es aquí donde se centran las dificultades que supone la inmigración para los españoles.

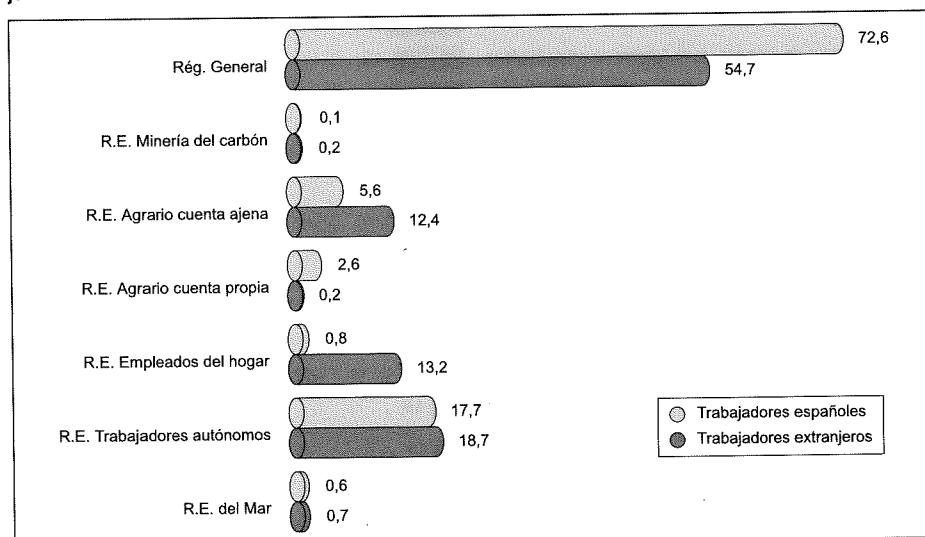
Las dificultades de los inmigrantes

Los inmigrantes que llegan a España tienen que superar una serie de obstáculos para conseguir adaptarse a su nuevo espacio vital, entre ellos los relacionados con el trabajo, la vivienda y la cultura.

❖ **Trabajo.** La afiliación de los inmigrantes a la Seguridad Social nos indica aproximadamente dónde podríamos encontrarlos. Según esos datos, en 1999 un 54,7% de los trabajadores extranjeros cotizaban por el régimen general, un 18,7% como autónomos, un 13,2% por el régimen especial de empleados del hogar, un 12,4% por el régimen especial de la agricultura por cuenta ajena y otras proporciones muy pequeñas por el régimen de la minería y los trabajadores del mar.

Al comparar estos datos con los pertenecientes a la población española nativa (gráfico 7), comprobamos que en ésta la proporción de empleados en la agricultura y, sobre todo, la de empleados del hogar son mucho más

Gráfico 7 – Trabajadores extranjeros dados de alta en la Seguridad Social según régimen. En porcentaje. 1999



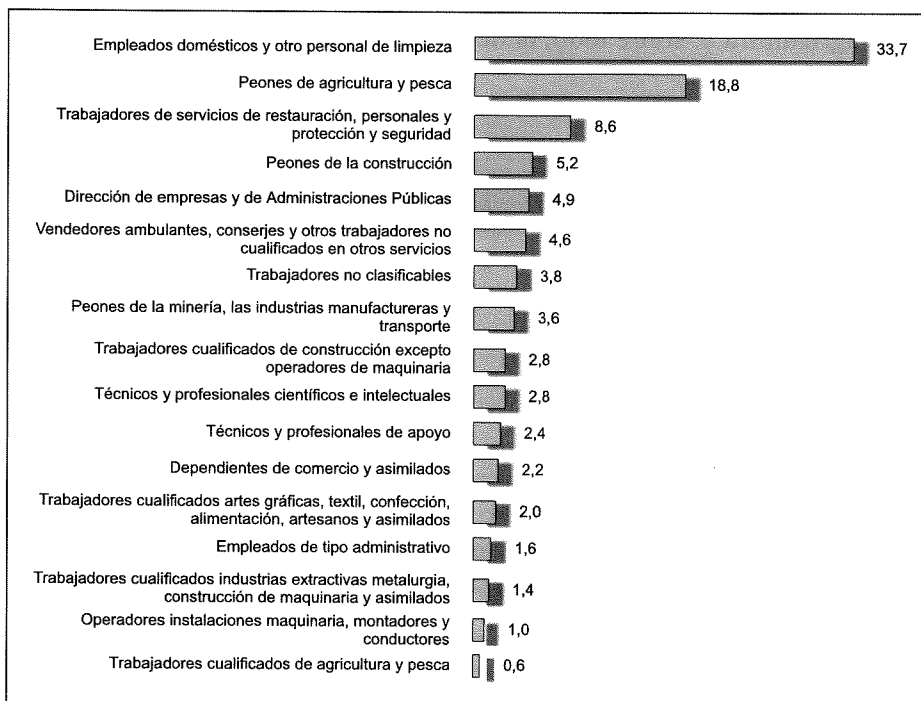
Nota: Datos a 31 de marzo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 7, 1999.

pequeñas. Esto indica que los extranjeros tienen menor nivel de protección que los españoles y que asumen las tareas menos valoradas y aceptadas por éstos (los servicios del hogar y la agricultura).

Esta información se puede complementar con la estadística de los permisos de trabajo que se conceden. Como se puede apreciar en el gráfico 8, las ocupaciones más representadas son “empleados domésticos y otro personal de limpieza” (33,7%), “peones de agricultura y pesca” (18,8%) y “trabajadores de servicios de restauración, personales y protección y seguridad” (8,6%); entre los tres suman más del 60% de los permisos de trabajo, porcentaje que se eleva hasta el 70% si se incluyen los “peones de la construcción” y los “peones de la minería, las industrias manufactureras y el transporte”. Estas cifras nos indican que en España siete de cada diez inmigrantes ingresan en el mercado de trabajo, como en otros países, a través del segmento de ocupaciones más inestable y menos solicitado por los nativos. Además, está bastante extendida la opinión de que en esas ocupaciones perciben menores salarios y peor trato que los españoles, aunque no podamos generalizar esta apreciación, como ha señalado el Colectivo IOE,

Gráfico 8 – Trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en vigor según ocupación. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Estadística de permisos de trabajo a extranjeros. 1998, 2000.*

que ha dedicado sendas monografías a la situación de los inmigrantes en la construcción y en la hostelería²⁵.

Estudios de detalle, como el del Colectivo IOE, muestran que la situación de los inmigrantes en el sector de la construcción es parecida a la de muchos españoles de los mismos niveles: se emplean sobre todo en subcontratas llevadas por miniempresas poco solventes, en las que son comunes la inestabilidad, el incumplimiento de las normas sobre horarios, los retrasos (e incluso impagos) en el cobro de los salarios, la contratación ilegal, etc. A los inmigrantes les afecta, además, su posición más débil en la negociación con los empleadores.

La situación es distinta en la agricultura, pues en ésta los puestos de trabajo de los españoles y de los inmigrantes no son intercambiables. Los españoles, después del éxodo habido del campo a la ciudad, subsisten casi sólo como propietarios o en grandes explotaciones, en las que rige cierta estabilidad y legalidad. En cambio, la mayoría de los empleos a los que acceden los inmigrantes son los que se ofrecen en pequeñas explotaciones familiares necesitadas de mano de obra estacional u ocasional, dependiendo de las condiciones climáticas. El trabajo se contrata para muy poco tiempo y verbalmente, sin atenerse apenas a regulaciones legales, algo que la población nativa ya no acepta, prefiriendo incluso el paro antes que esas ofertas de trabajo. En esas circunstancias es casi regla el trabajo irregular, el tránsito de unas zonas a otras, las pésimas condiciones de vivienda, la casi total imposibilidad de una convivencia integradora con españoles.

En la hostelería, al revés que en la agricultura, no se da una segmentación fuerte del mercado laboral basada en la etnia²⁶. Los puestos de trabajo de los autóctonos y los inmigrantes son intercambiables. Se advierte, con todo, que los españoles empleados en los niveles bajos del sector actúan cara al público con mayor frecuencia que los inmigrantes (éstos se ocupan básicamente en la cocina, la limpieza, etc.). Además, muchos de los españoles conciben su trabajo en bares u hoteles como algo transitorio, desde donde suponen podrán acceder a mejores oportunidades laborales. Por el contrario, la mayoría de los inmigrantes, con la excepción constatada de los peruanos, parecen resignados a estancarse en esa clase de servicios y a no promocionarse más²⁷.

Finalmente, debemos tener en cuenta el sector del servicio doméstico, en el cual, además de los muchos extranjeros que en España cotizan por

²⁵ Colectivo IOE, *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, IMSERSO-OPI, 1999; e *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, IMSERSO-OPI, 1998.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

ese capítulo a la Seguridad Social (un 13,2% del total), se emplea una gran parte de los que cotizan como autónomos (18,7%) y de las mujeres en situación no regularizada; seguramente no menos de 80.000 trabajadores, sobre todo mujeres. Aunque no disponemos de estudios cuantitativos de detalle sobre este sector, los estudios cualitativos muestran una gran variedad de situaciones, desde las casi inhumanas a las francamente convenientes para las inmigradas.

El punto de partida para comprenderlas es la gran demanda de este trabajo que hay en las ciudades españolas, razón por la cual el mayor número de permisos se concede para esta actividad; además, sin permisos, se ofrece a casi toda mujer, por el mero hecho de serlo, una primera puerta de entrada para su estancia en España. A partir de aquí comienzan las diferencias, que obedecen principalmente a los distintos proyectos migratorios y a los dispares recursos con que llegan las inmigrantes.

Una primera diferencia separa a las mujeres que llegan con pocos recursos humanos, escasos recursos económicos o fuertes cargas familiares: éstas necesitan dinero rápido y aceptan situaciones laborales insostenibles para las otras ("internas" abusivamente tratadas, pagos por horas convenidos a la baja, etc.). Es un caso común entre las dominicanas y una parte de las ecuatorianas. Muchas inmigrantes inician así su vida en España. Las sometidas a menores urgencias (por tener el apoyo de redes étnicas o familiares) son más selectivas en los trabajos que aceptan; si han comenzado como internas, pasan tras poco tiempo a alquilar una habitación con otras inmigrantes y a trabajar como externas. Además, seleccionan mucho más las casas donde aceptan trabajar, a sabiendas de que las situaciones pueden ser enormemente diferentes entre unas y otras. De hecho, cambian mucho de casas en busca de sus mayores conveniencias, como muestran los estudios parciales que se han ido realizando.

Finalmente, no son pocas las que, venidas a España con mayores niveles de formación previa y con proyectos migratorios de mayor alcance, simultanean trabajos por horas en el servicio doméstico con complementación de estudios o con búsqueda paciente de otras situaciones laborales para las que se consideran cualificadas. Incluso hay casos de inmigrantes preparadas que, tras pasar por otras ocupaciones acordes con su formación, retornan al servicio doméstico por horas porque les resulta más cómodo, les deja mayor libertad y les resulta económicamente suficiente. A este respecto, no hay que olvidar que la mayoría de las amas de casa madrileñas pagan alrededor de 1.000 pesetas netas la hora de asistencia y que las que pagan menos de 900 lo hacen a conciencia de que en cualquier momento pueden quedarse sin servicio.

Las situaciones de abuso que hace algunos años se describían como características del sector (como, por ejemplo, la retención de documentación a las inmigrantes internas) son hoy más bien excepciones. Se impiden, so-

bre todo, por la información y el apoyo que las actuales inmigrantes reciben de sus redes.

❖ *Vivienda.* Ya nos hemos referido tangencialmente a este tema al tratar de los inmigrantes que se emplean en el sector agrícola para realizar trabajos coyunturales de corta duración, quienes, en la mayor parte de los casos, se ven obligados a albergarse en cortijos semiabandonados y hasta ruinosos, en condiciones sanitarias deplorables. La única alternativa que tienen es pagar precios abusivos, a veces a otros inmigrantes que les subarriendan habitaciones en viviendas que ellos han conseguido.

No obstante, la mayoría de los inmigrantes en nuestro país tiende a instalarse en zonas urbanas, donde el acceso a una vivienda es generalmente caro y difícil incluso para los nativos. En la práctica, esto les fuerza a buscar las ofertas más baratas, las cuales les llevan a casas en malas condiciones y a barrios deprimidos, que están siendo abandonados por los españoles. Además, es frecuente que los caseros sean especialmente duros con ellos al exigirles para los alquileres la presentación de nóminas, avales, garantías de devolver el piso en buen estado, etc. Así se podrían crear guetos socialmente estigmatizados, nidos futuros de conflictividad y asocialidad.

Esto ya ha ocurrido en localidades o barrios de Francia, Alemania y Reino Unido y por eso es especialmente preocupante. Porque la exclusión social de los que así viven, en principio económica más que racial, se recombina con racismo sin mucho tardar en cuanto surge ocasión para ello. Así ha ocurrido hace poco en Tarrasa y en El Ejido, localidad esta última cuya situación ya se había denunciado como explosiva bastante antes de que se produjeran los sucesos de enero de 2000.

El grado y proporción en que parecidos problemas de vivienda afectan al conjunto de los inmigrantes no es bien conocido, porque la información existente sobre este tema gira más en torno a casos llamativos que a datos cuantificables. Un minucioso estudio realizado en Murcia indica que allí las condiciones de vivienda de los inmigrantes van mejorando paulatinamente a medida que se regularizan, conocen la lengua y se estabilizan en el trabajo²⁸. También en Madrid aparecen signos de que no pocos inmigrantes tienden a normalizar sus situaciones de vivienda, puesto que ha aumentado significativamente el número de solicitantes de viviendas sociales programadas por el ayuntamiento y la comunidad autónoma; persiste, sin embargo, la etnización de las infraviviendas de Lavapiés, en el

²⁸ Asociación Columbares, *Censo y caracterización de las infraviviendas usadas por inmigrantes en la región de Murcia: 1996*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-IMSERSO, Madrid, 1997, p. 175 y ss.

distrito Centro. La concentración de inmigrantes en viviendas precarias de los cascos históricos se produce también en Barcelona y en otras ciudades.

❖ *Cultura.* El tercer capítulo de problemas o desafíos que presenta la inmigración a las sociedades europeas, después de los del trabajo y la vivienda, es el de la cultura. Y al tratar de ello suele hacerse referencia, más que a otras cuestiones, a la capacitación laboral de los adultos y a la escolarización de sus hijos.

En nuestro país el desafío planteado por la capacitación laboral de los inmigrados es, de momento, casi invisible, porque los trabajos que ellos asumen apenas requieren una formación específica. Pero no por ser invisible es inexistente, debido sobre todo a que los inmigrantes ya instalados, si no se capacitan para mejores oportunidades, se estancarán en los infrasalarios y subocupación que ahora padecen y se convertirán en un subproletariado estigmatizado.

Respecto a la escolarización de los hijos de los inmigrantes, a diferencia del anterior, el desafío está haciéndose sentir ya. Por lo pronto, es imposible ignorar la tensión creada entre no pocos docentes y padres de alumnos por la creciente presencia de niños y muchachos inmigrantes en muchos centros escolares²⁹. Los docentes creen constatar entre bastantes de estos alumnos mayores dificultades de aprendizaje que entre los hijos de españoles, hasta el punto de que el alumnado se vuelve demasiado heterogéneo para una enseñanza normal. Y, frente a ello, no todos los profesores cuentan con la preparación adecuada ni responden con la suficiente generosidad. Además, las tensiones surgidas en unos centros se exportan a otros y al conjunto, con las demandas de una distribución más equilibrada de los hijos de inmigrantes entre los distintos colegios de las grandes ciudades.

Por otra parte, bastantes asociaciones de padres de alumnos están empezando a reaccionar con viveza a esas situaciones y algunas familias retiran a sus hijos de los colegios en los que hay un mayor número de menores inmigrantes. No lo hacen por racismo, según dicen, sino por el natural y lógico deseo de lograr las mejores condiciones educativas para sus niños. Pero el caso es que buscan –según una expresión que se escucha con frecuencia– “los colegios más limpios” y con ello se crea un círculo vicioso en el que los centros que alcanzan a tener un cierto número de hijos de inmigrantes pierden alumnos españoles y nivel de calidad, con lo cual las familias “normales” los evitan y pierden más calidad. Corren el riesgo de

²⁹ Véase Lovelace, M., *La escuela pública y los menores inmigrantes*, en Ofrim Suplementos, noviembre-diciembre 1999, p. 33-45.

convertirse en “escuelas-gueto”, las cuales –como denuncian algunos docentes– rehuirían tanto las familias corrientes como los enseñantes normales.

Los problemas que a medio plazo se producirían si se fracasa en la respuesta a todos estos desafíos surgidos por la presencia de la inmigración en los ámbitos del trabajo, los barrios y viviendas o la escuela, apenas pueden exagerarse. Determinarían la aparición entre los inmigrantes de una especie de casta excluida y resentida, propensa a la creación de conflictos y a la asocialidad. No es que hayamos llegado ya a esa situación, pero es necesario tomar conciencia de que podemos llegar si desatendemos las dificultades de los inmigrantes, para sólo aprovecharnos de ellos en lo que nos conviene.

Los desafíos planteados a los españoles por la presencia y dificultades de los inmigrantes

Los retos que la inmigración plantea a una sociedad son diferentes, según cómo sea esa sociedad. Por ejemplo, el modo actual de convivencia dominante en la sociedad británica ha heredado los usos del gran imperio plural y poco igualitario que fue el Reino Unido en el siglo XIX; en cambio, el modo dominante de convivir en la sociedad francesa ha heredado los usos de la gran unidad republicana que se impuso allí en el siglo XIX, fuertemente igualitarista. Por eso, el desafío principal que se produce en el Reino Unido con la llegada masiva de inmigrantes es poder incluir en los engranajes de su sociedad metropolitana a las nuevas minorías diferentes. En cambio, en Francia el desafío es hacerlos franceses e iguales a los franceses, para que no se rompa la unidad republicana. En ambos casos las dificultades laborales o de vivienda de los inmigrantes pueden ser muy semejantes –por cierto, las culturales no–, pero son diferentes las que, de rebote, experimenta la sociedad autóctona.

Ésta es la cuestión que está detrás del debate sobre los *modelos* de integración de los inmigrantes, omnipresente en la literatura sobre migraciones. Durante un tiempo se estuvo discutiendo cuál sería, en último término, el mejor de todos los modelos (el francés, el inglés u otros). En nuestro país hoy en día ese debate ha cambiado de objetivos. Se busca fundamentalmente claridad sobre la forma como debería concebirse en España la respuesta a los desafíos de la inmigración, atendiendo al *modelo* de relaciones sociales que queremos preservar o instaurar.

Para esta búsqueda, es obvio que los razonamientos tienen que, por un lado, apoyarse en el análisis de nuestra realidad social y política y, por otro, concretar las líneas básicas desde las cuales convendría responder en España a los desafíos de la inmigración. En palabras del presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, tendrían que hacernos posible elabo-

rar una *doctrina de Estado* sobre las migraciones que diera cohesión a las normativas y programas pertinentes, liberándolas de oportunismos y de ir a remolque de los hechos³⁰. Desde esa perspectiva, nos conviene, en primer lugar, considerar brevemente los *modelos* de integración de inmigrantes que en otros países se han ido desarrollando, porque han influido de hecho en nuestro país y porque España no puede seguir un camino demasiado diferente del de sus vecinos europeos. Después debemos tener en cuenta cómo y desde dónde miran los españoles a la inmigración, porque esto puede hacer inconveniente o incluso imposible la puesta en práctica de determinados *modelos*. Sobre esta base se intentará ver qué rasgos especiales necesitaría tener en España una *doctrina de Estado* sobre las migraciones.

Por razón de claridad, podemos partir de la contraposición entre el modelo francés, al que ya se ha hecho referencia, y los modelos alemán e inglés. El modelo francés se distingue en su raíz del alemán por la manera como en Francia se determina la nacionalidad. En Alemania ésta se rige por el llamado *ius sanguinis* (derecho de la sangre), mientras que en Francia se rige por el *ius soli* (derecho del "suelo"). Esto quiere decir que en Alemania sólo se considera alemán a quien tiene sangre alemana (los que no la tienen han de superar durísimas condiciones para nacionalizarse, y aun entonces siguen siendo, según el sentir común, ciudadanos diferentes y más bien de segunda clase). Las políticas de integración les consideran seres distintos y, en realidad, se subordinan a lo que en Alemania se cree que es el ideal: que los inmigrantes permanezcan en Alemania sólo mientras tengan una ocupación socialmente conveniente y se vuelvan después a sus países de origen.

El modelo francés se distingue del inglés por la manera como en ambos se entiende la ciudadanía. Según el modelo francés, la ciudadanía francesa es idéntica para todos los que la han obtenido. Si median entre ellos diferencias, éstas pueden existir solamente en el ámbito privado. El ideal *republicano* o *jacobino* de la igualdad de todos los ciudadanos preside las políticas de integración. En cambio, en el Reino Unido ese ideal no tiene vigencia popular ni jurídica. Se da por supuesto que unos ciudadanos ingleses son distintos de otros y que un inmigrante, por adquirir la ciudadanía, no se convertirá en un inglés igual a todos los ingleses. Seguirá perteneciendo a su minoría étnica y a través de ella, en la medida en que ésta se integre, él lo hará también. Las diferencias entre las minorías no son aquí cuestión privada como en Francia: la ley las reconoce y las regula, crea para ellas organismos específicos y los dota con dinero público para que desempeñen sus funciones.

³⁰ Intervención en un acto organizado en Madrid por la Fundación Encuentro en junio de 2000.

Éstos serían los modelos que suelen tenerse en cuenta, aunque después aludiremos a algunas variantes que pueden entrar en juego (por ejemplo, el *localismo* de Suiza). Pasemos, pues, a revisar cómo y desde dónde han estado mirando los españoles a la inmigración, para evaluar los *modelos* que entre nosotros tendrían que presidir una *doctrina de Estado* sobre aquélla. Primero nos referiremos a la mirada de la Administración y luego a la que las encuestas descubren en la sociedad española.

Cuando España se convierte en país de inmigración, los tres modelos descritos están vigentes en Europa, aunque los tres –como se explicitará en Tampere³¹– se proponen proceder para con los inmigrantes de modo que la Unión Europea no pierda su condición de espacio democrático de libertad y de salvaguarda de los derechos sociales y de los derechos humanos para todos. En conexión con ello, por acuerdo de los Gobiernos, las políticas al respecto deben dirigirse ante todo a la buena integración de los inmigrantes, a controlar los flujos para que no entren más inmigrantes que los que puedan acceder a esa buena integración, y a promover en los países de origen un desarrollo económico que modere las necesidades de emigrar.

Éste es el contexto en el que el Consejo de Ministros aprobó en diciembre de 1994 el Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes, que todavía sigue vigente y que es lo que más se aproxima a una *doctrina de Estado* sobre las migraciones. En ese plan, justificándolas mediante un diagnóstico global de la situación migratoria del momento, se establecen unas líneas básicas de la que, a juicio de la Administración, es la respuesta más conveniente a los desafíos de la inmigración. Expresamente se considera que esta respuesta debería ser capaz de movilizar el compromiso y la solidaridad de la sociedad civil.

Para aclarar el modo como según esta *doctrina* se entiende la integración de los inmigrantes, se recurre a una definición general: se considera que los inmigrantes estarán integrados si acceden al ejercicio de sus derechos y responsabilidades, en lo social y en lo civil, como los ciudadanos españoles. Y el acceso a estos derechos se prevé que habrá de tener lugar a través de las mismas instancias que se lo garantizan a los españoles.

Desde este punto de vista, en dicho plan se opta implícitamente por el *modelo francés*, puesto que habla de los ciudadanos españoles en general y remite a los inmigrantes, para la tutela y promoción de sus derechos (laborales, de acceso a la vivienda, etc.), a las mismas instancias y organismos que están abiertos para los españoles. La Constitución española llevaba, sin duda, a preferir este modelo frente al alemán, puesto que la ciudadanía se rige en España por el *ius soli* y no por el *ius sanguinis* como

³¹ Reunión de los ministros de la Unión Europea responsables para la inmigración, 1999.

en Alemania. Pero estaba menos clara la opción por ese *modelo francés* frente al *inglés*, puesto que en España tienen base jurídica las diferencias entre las distintas autonomías y el establecimiento por éstas de organismos propios para los servicios demandados por sus ciudadanos. ¿No cabría entonces pensar en una descentralización mucho mayor de la integración de los inmigrantes, por supuesto remitiéndola más eficientemente a las Administraciones autonómicas, pero tal vez creando también organismos y vías específicas para la tutela y promoción de los derechos de los inmigrantes?

De todas formas, el *modelo inglés* no hubiera podido adoptarse sin riesgo de impopularidad, ya que, al reconocer como jurídicamente diferentes a las minorías étnicas, ofrece también respuestas diferenciadas a sus demandas (al menos a algunas) y se crean a tal efecto programas y organismos especiales dotados con fondos públicos. Pero esto ocasiona alguna forma de *discriminación positiva*, porque a esos programas y ayudas no tienen acceso los nativos. Es previsible que esta situación, considerada como normal en el Reino Unido o Estados Unidos, suscitaría en España una fuerte oposición, dada la propensión de los españoles a sentir agravios comparativos. De hecho, éstos han surgido en lo que se refiere a la vivienda, al haberse sentido postergados los españoles que experimentan dificultades para acceder a ella cuando un organismo autonómico o local ha anunciado medidas especiales de ayuda a los inmigrantes en este ámbito³².

A propósito de cuestiones parecidas, ha ido consolidándose en España el rechazo de toda discriminación positiva, lo cual acerca aún más al modelo francés la doctrina estatal sobre nuestra respuesta a las migraciones.

¿Qué contexto de opinión está afectando a la puesta en práctica de esta doctrina? Ya se ha tratado con cierto detenimiento en el primer apartado de este estudio; por eso aquí nos limitaremos a recordar brevemente algunos de los datos más relevantes a este respecto y a añadir algún otro que consideramos especialmente revelador. La opinión de los españoles sobre los inmigrantes –como ya señalamos– está marcada por los tópicos y los estereotipos de carácter peyorativo; una proporción significativa de los españoles mira a los inmigrantes con prevención, a veces incluso con temor, lo cual dificulta la aplicación de la doctrina que estamos comentando. Esta visión negativa resulta patente al recordar que un 49% de la población les culpa de hacer aumentar el paro, un 30% de hacer caer los salarios y un 49% de hacer crecer la delincuencia.

³² Así ocurrió cuando hace dos años el presidente de la Comunidad de Madrid anunció que tomaría medidas especiales para que todos los inmigrantes pudieran conseguir una vivienda digna. La respuesta popular fue airada y esas medidas nunca se pusieron en práctica.

Tabla 10 – Evolución de la opinión respecto al número de personas de otras nacionalidades que viven en España. En porcentaje. 1991-1998

	Demasiadas	Muchas	No muchas	NS/NC
Marzo 1991	12	34	44	10
Marzo 1992	18	36	38	7
Marzo 1993	14	34	45	7
Marzo 1994	26	40	28	7
Octubre 1995	27	41	27	6
Diciembre 1996	33	39	23	5
Diciembre 1997	25	41	27	7
Noviembre 1998	25	47	24	4

Fuente: Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

Son porcentajes realmente elevados y que en buena medida explican que un 25% opine que hay demasiados inmigrantes (tabla 10) –a pesar de que, como hemos visto, el número de inmigrantes en nuestro país es, en términos absolutos y relativos, muy bajo– y que un 52% sea partidario o muy partidario de que se limite la entrada en España de inmigrantes procedentes de países menos desarrollados (tabla 11).

En este contexto, ¿cómo valorar la respuesta al desafío de la inmigración que está promoviéndose desde el Estado? Convendría reconsiderar tres puntos:

► En primer lugar, sobre todo, la ausencia en España del patriotismo igualitario de los franceses, condición casi imprescindible del buen funcionamiento de su modelo. En España la idea de hacer de los inmigrantes unos españoles como todos los demás tiene pocas probabilidades de calar en las actitudes de los autóctonos hacia los inmigrantes. Frente a ello, sería mucho más funcional una descentralización radical de la integración de los inmigrantes, orientándola hacia los espacios locales en los que los inmigrantes van pudiendo establecerse. Existe en Europa lo que podría lla-

Tabla 11 – Evolución de la posición ante la limitación de entrada en España de inmigrantes procedentes de países menos desarrollados. En porcentaje. 1992-1998

	Marzo 1992	Marzo 1993	Marzo 1994	Octubre 1995	Diciembre 1996	Diciembre 1997	Noviembre 1998
Muy partidario	6	6	6	9	8	5	6
Partidario	49	43	48	47	53	47	46
Contrario	30	34	32	29	23	29	33
Muy contrario	7	6	5	7	6	6	6
NS/NC	9	11	10	8	11	14	10

Fuente: Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

marse el *modelo suizo*, que pone toda la carga de la integración en los gobiernos locales, y existe entre los inmigrados a España la tendencia a concebir localmente su integración³³. Los mismos procesos de regularización puestos en marcha después de entradas irregulares podrían tomar como criterio explícito el nivel de integración local, evaluado por los ayuntamientos (como en Suiza) o tal vez por las comunidades autónomas.

► Habría que reconsiderar también la exclusión absoluta de la *discriminación positiva*. Es verdad que se iguala a los inmigrantes con los españoles, al remitir a aquéllos, en orden a resolver sus problemas (laborales, sanitarios...), a los mismos organismos y servicios establecidos para los españoles. Pero la contrapartida es que los inmigrantes resultan desfavorecidos, porque, aunque tengan los mismos recursos legales, no tienen los mismos recursos socioculturales que los españoles para hacerse oír y atender en tales organismos. Por otro lado, los mismos franceses, a pesar de su patriotismo monolítico, utilizan discriminaciones positivas cuando la urgencia de los problemas de un colectivo recomienda que se le dé preferencia frente a los nativos. Algo de discriminación positiva, aunque gestionada con discreción y fundamento, hubiera ayudado a prevenir –y ahora ayudaría a resolver– problemas como los de El Ejido.

► Finalmente, las experiencias de los últimos diez años aconsejarían reconsiderar la puesta en práctica en España del segundo principio básico de las políticas europeas de migraciones, el de controlar los flujos de modo que no entraran en España más inmigrantes que los que pueden integrarse bien. Porque en España, como en los otros países de la Unión Europea, ese control de flujos se ha mostrado inviable si no se recurre a medidas drásticas, contrarias a los derechos humanos y a un ejercicio democrático de la función policial. En todo caso, el control de flujos habría de entenderse más que como una actuación concebida al margen de la tozudez de los hechos migratorios, como una gestión transparente de los flujos que de todas maneras se producen. Y esa gestión podría llevarse a cabo con mayor coordinación entre los gobiernos locales, autonómicos y estatales, según lo indicado anteriormente a propósito de las regularizaciones subsiguientes a las entradas ilegales.

4. Políticas de integración

Las políticas de integración empiezan a concretarse –conforme a lo indicado en el apartado anterior– en el Plan Interministerial para la Integra-

³³ Por ejemplo, en Madrid se oye decir a marroquíes de segunda generación “yo soy *madrileño de Marruecos*”, no “*español de Marruecos*”.

ción de los Inmigrantes aprobado en 1994³⁴. En dicho plan se entiende que la integración se realizará en la medida en que los inmigrantes accedan al disfrute de los derechos civiles y sociales básicos en igualdad con los españoles y asumiendo las mismas responsabilidades. Pero para ello, conforme a la doctrina europea, entiende también que sólo deben entrar en España aquellos inmigrantes a los que se les va a poder garantizar ese acceso a los derechos sociales y civiles y, por último, que sólo será posible asegurar tal acceso a aquellos inmigrantes de los cuales se espere fundadamente que van a incorporarse al mercado de trabajo y van a cotizar como los españoles nativos para mantener en funcionamiento el Estado de Bienestar. A los demás se les debería impedir la entrada.

Por eso, la concesión de los visados para inmigrar se vinculó a un sistema de cuotas, con arreglo al cual el número de los inmigrantes recibidos se establecería de acuerdo con la situación del mercado de trabajo. Con ello adquirirían de nuevo prioridad las consideraciones económicas y las tareas de control por encima de las relacionadas con el futuro de la convivencia entre inmigrados y nativos. Éstas quedaron, de hecho, en un segundo plano.

Además, el plan introducía implícitamente otro rasgo de gran alcance por el hecho de entender la integración como acceso de los inmigrantes a los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos españoles nativos. Con ello asumía que los inmigrantes serían los que habrían de ajustarse al funcionamiento de la sociedad española, sin considerar la posibilidad de que la sociedad española pudiera necesitar cambios para ajustarse a las nuevas situaciones creadas por efecto de la llegada de los inmigrantes. Todo el peso de la integración recaía así sobre los inmigrantes y ninguno sobre los nativos.

Por tanto, las medidas arbitradas, aunque en un nivel explícito se dirigían a que los inmigrantes llegaran pronto a disfrutar de los derechos civiles y sociales que la sociedad española intenta garantizar a sus ciudadanos, sin embargo, implícitamente daban prioridad al control y a un estilo de integración asimilacionista.

Seguramente la Administración procedió así por influjo convergente de tres factores: por su empeño en reducir el volumen de economía sumergida; por querer precaver el malestar de los sectores sociales nativos que veían en la llegada de inmigrantes una amenaza para sus puestos de trabajo; y, finalmente, por la idea de que los salarios buenos y seguros son lo decisivo para la paz social.

³⁴ El propósito de este Plan es servir como “un marco de referencia para la Administración, una propuesta de acción para las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales y un cauce para la activa participación de las sociedades civiles en la integración de la población inmigrante”.

Aparte de esta orientación general a promover el acceso de los inmigrantes a los derechos y deberes de la ciudadanía y a conseguirlo mediante su buena inserción laboral, un tercer elemento ha ido apareciendo en la política de inmigración española. Se relaciona con el peso creciente de la actividad de numerosas ONGs que colaboran con inmigrantes, las cuales han ido cuestionando el excesivo *economicismo* resultante de la situación anterior. Insisten cada vez más en que un inmigrante no es sólo un trabajador cuya situación laboral ha de ser controlada, en la medida de lo posible, por agentes externos; se trata, en todo caso, de un sujeto de la interacción social, tenga o no tenga trabajo y permiso de residencia, simplemente porque es un ser humano que se encuentra en territorio español. Esto traería consigo una serie de consecuencias, que se concretan en dos demandas básicas:

— que la integración y la situación jurídica de los inmigrantes no se haga depender sólo de su momentánea situación laboral;

— que la integración no se promueva sólo en los términos externos y genéricos con que puede abordarla desde su propia perspectiva la Administración, sino que ésta tenga en cuenta las iniciativas y estrategias desarrolladas por los mismos inmigrantes y por sus asociaciones, distintas según las procedencias étnicas y culturales.

Estos puntos de vista influyeron no poco en la elaboración de la ley 4/2000 “Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social”, cuyo artículo 29 abrió paso a la legalización de la situación de los extranjeros que acreditaran haber residido en España durante dos años ininterrumpidos, aunque fuera en situación irregular. La iniciativa de éstos y la presunción de su arraigo en el país quebraban con eso la omnipotencia de los mecanismos controladores. Por otra parte, la extensión explícita a los irregulares de diversos derechos sociales (como los de asistencia sanitaria primaria y escolarización infantil, que ya antes en la práctica se dispensaban) subraya la atención a consideraciones humanitarias e integradoras.

Pero es sabido que aquella ley se aprobó con la oposición expresa del Gobierno y que éste desde el primer momento anunció su intención de reformarla restrictivamente. A la hora de cerrar este estudio y a falta de su discusión en el Senado, puede ya decirse que esa reforma implicará efectivamente restricciones en los contenidos de la citada ley, principalmente porque eleva a cinco años el tiempo de permanencia en España requerido a los “sin papeles” para optar a su regularización por arraigo y porque restringe a éstos y a los solicitantes de asilo algunas posibilidades de recurrir decisiones administrativas. No obstante, como era de prever, no se ha retornado a la “filosofía” de la legislación anterior, que apenas tomaba en cuenta la integración. Por otro lado, el Gobierno ha intentado dar muestras de asumir las nuevas perspectivas, al menos en parte, al introducir su

Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Programa Greco), donde se atribuye a la inmigración que recibimos el carácter de “fenómeno deseable” y al programa mismo la intención prioritaria de promover la integración.

De todas formas, hay que tener en cuenta que la política no sólo consiste en trazar planes y promulgar leyes. El Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes de 1994 lo tuvo presente. Por eso, después de enunciar los objetivos de la integración, se refería, en primer lugar, a la creación de dos nuevos organismos y, a continuación, a los ámbitos de actuación prioritarios para alcanzar los objetivos.

Los dos organismos de nueva creación fueron el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), dirigido a diagnosticar la realidad migratoria, evaluar su impacto en nuestra sociedad, efectuar pronósticos y difundir las aportaciones positivas que supone la inmigración, y el Foro para la Integración de los Inmigrantes, concebido como un organismo de consulta compuesto por representantes de los inmigrados, de la Administración y de las ONGs, cuyo fin es establecer cauces de participación y diálogo entre las diferentes instancias implicadas en la integración.

No cabe duda de que ambos instrumentos son importantes. El Observatorio, porque toda política de migraciones necesita basarse en el mejor conocimiento posible de los hechos; el Foro, porque un puntual conocimiento de las demandas de los sectores sociales concernidos es imprescindible para la elaboración de las políticas migratorias adecuadas, algo, por otro lado, extensible a cualesquiera otras políticas. Ambos han cumplido, hasta cierto punto, su función. Gracias al OPI, los agentes sociales implicados en la integración de inmigrantes, no sólo el Gobierno, disponen regularmente de datos e información de calidad. A través del Foro han podido hacerse oír los inmigrantes y no inmigrantes presentes en él, aunque siga habiendo dificultad para que el Foro sea verdaderamente representativo de la multiforme inmigración que tenemos y de los agentes sociales concernidos por ella.

Después de referirse al de la actividad legislativa, el plan enumeraba cuatro ámbitos prioritarios de actuación:

- El de la intervención en el mercado de trabajo, a través de la promoción de la igualdad en el acceso al empleo, el desarrollo de acciones de formación e información y la defensa de los derechos laborales de los inmigrantes.
- El educativo-cultural, avanzando desde la participación escolar obligatoria de los niños hacia una atención especial para aquellos segmentos de la población a los cuales “el proceso de culturalización les resulta más dificultoso”.

- El de la de intervención en la convivencia territorial, facilitando a los inmigrantes el arraigo personal y familiar en nuestra sociedad.
- El de una participación ciudadana equiparada a la de los nativos en cuanto a derechos y deberes y potenciada por movimientos asociativos adecuados.

De hecho, algo se ha venido realizando en cada uno de estos ámbitos, y al enumerarlos aquí deseamos hacer notar los campos en que cotidianamente está queriéndose hacer algo concreto para la integración de los inmigrantes. Es cierto, sin embargo, que en ninguno de ellos se ha llegado muy lejos, como en el fondo viene a reconocer el Documento de Desarrollo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes para el Bienio 1999-2000, elaborado por el IMSERSO en 1998. De todas formas, el sensible avance que muestra este documento en la concreción de sus propósitos es indicio de una maduración de las cuestiones relacionadas con las políticas migratorias.

Por otra parte, tres puntos merecen especial mención en este documento: el nuevo punto de vista que aporta acerca de la descentralización coordinada de las competencias sobre asuntos migratorios, tanto por lo que se refiere a las de las comunidades autónomas como a una mayor incorporación de la acción no gubernamental al programa de acción pública; los términos en que particulariza los aspectos del marco legal existente que necesitarían mejorarse; y la redefinición de las tareas requeridas en los ámbitos cultural, territorial y de participación ciudadana. En otro sentido, hay que destacar también que, dadas las competencias del organismo autor de este texto, no se entra en la definición de una metodología para llevar a cabo sus propósitos y menos aún en la cuestión de la asignación de recursos para conseguir sus fines.

A este respecto, llama la atención en este plan, todavía vigente, la desproporción entre los objetivos y ámbitos de actuación que en él se enumeran y los instrumentos creados para su desarrollo. Es verdad que se ha avanzado mucho en la mejora del marco legal, pero apenas se han movilizizado nuevos recursos administrativos y humanos, y menos aún económicos. Parece como si se diera por supuesto que toda la política de migraciones consiste en tener buenas intenciones y buenas leyes, sin necesidad de estructurar organismos y movilizar recursos que permitan hacerlas fructificar en la práctica.

Una dificultad añadida para la puesta en práctica de las medidas políticas es la complicada distribución de competencias existente en los asuntos migratorios. No solamente surgen muchas veces tensiones entre los ministerios del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales, el primero más atento al control y el segundo a la realización efectiva de la integración ciudadana; más dificultosa ha resultado en ocasiones la coordinación entre ambos

Cuadro 2 – Actores implicados en la política de migraciones

	Concepción	Decisión	Ejecución
Cámaras de Diputados	x	x	
Gobierno central	x	x	
Trabajadores sociales, funcionarios, policía...			x
Gobiernos autonómicos	x	x	
Organismos locales, municipios	x	x	x
ONGs	x		x
Asociaciones de inmigrantes	x		x

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

ministerios y el de Asuntos Exteriores, muy celoso de sus competencias sobre visados e imbuido de la idea de que el rigor en cuanto a los visados es clave para mantener la soberanía nacional.

A ello hay que añadir las repercusiones de la descentralización autonómica sobre la política de migraciones, derivadas de la transferencia de muchas competencias de servicios sociales, enseñanza, sanidad, etc. Un mapa de esta división (o dispersión) de competencias en materia autonómica tendría que tener en cuenta el esquema que se recoge en el cuadro 2 y la multiplicidad de agentes sociales que según él se hallan implicados en los asuntos.

5. Hacia una sociedad integrada e integradora

Los inmigrantes están entre nosotros. No tantos como harían pensar las noticias alarmistas ni tan pocos como para ignorar que su presencia, en un futuro mucho más que ahora, va a significar cambios significativos en nuestra convivencia. Las generaciones venideras estarán marcadas por el mestizaje, se diversificarán usos, estilos de vida e incluso el lenguaje que hablamos.

Ninguna sociedad actual puede aspirar a permanecer monolítica. Si la nuestra ha de ser más pluralista en mentalidades, también lo será en intereses. Y su buena marcha dependerá de cómo acierte a estructurar democráticamente la resolución de las diferencias de intereses. Esto nos empieza a pasar con los inmigrantes. El establecer buenas vías para su integración no es simplemente una cuestión ética y humanitaria, es el germen de un futuro digno para nuestra sociedad.

Sin una mejora en el nivel de la información y el debate sobre las migraciones que se reflejan en los medios de comunicación, es difícil que los

Gobiernos puedan establecer las políticas adecuadas, porque dependen de los votantes. Incluso si las aprobaran, tendrían enormes dificultades para llevarlas a la práctica. Por ello, la primera necesidad es una buena información.

Dentro de la buena información en este ámbito está el tomar conciencia de que los problemas sociales de la inmigración tienen sus determinantes propios y su propia dinámica, por lo que no está en la mano de los países europeos regularla a su gusto ni ahorrar a sus respectivas sociedades los desequilibrios transitorios que la inmigración no puede sino causarles. D. Schnapper lo hacía ver con claridad en la obra que dedicó a las inmigraciones europeas³⁵. La razón está en la similitud de los hechos con que últimamente deben enfrentarse los países y los Gobiernos, sean del signo que sean y sean cuales sean las tradiciones cívicas a que se atienen. Efectivamente, las migraciones funcionan con arreglo a unos impulsos más poderosos que las posibilidades democráticas del control de flujos, algo que desde los años ochenta viene reconociéndose en las reuniones de ministros responsables del tema y entre los expertos que les asesoran. Como consecuencia de ello, no dejan de producirse descontroles notorios en el mercado de trabajo y en la conveniente prestación de los servicios sociales, sobre todo los relacionados con el acceso a la vivienda y con la aculturación pacífica.

Esto genera desasosiego en un sector no pequeño de la población; en todas partes los distintos Gobiernos se ven obligados a intervenir en los ámbitos clásicos: trabajo, vivienda y escuela. Esas intervenciones son también parecidas en todos los países, porque no existe en las sociedades actuales mucho margen de maniobra, muchas alternativas. Y en ninguno de los países más experimentados que el nuestro en cuestiones migratorias (sea Francia, Reino Unido o Suiza) esas intervenciones han resultado eficaces al poco tiempo. Las transformaciones sociales no son cuestión de días o meses.

Quizás de ello se desprende la lección de que las cuestiones técnicas han venido a mostrarse enormemente relevantes para el intento de solución de los problemas. Por ello, si en el ámbito social los hechos son –como suele decirse– muy tozudos, entonces es menester conocerlos bien y responder a ellos con arreglo a los condicionamientos y causalidades que los estructuran. Éste es el panorama que se nos presenta.

³⁵ Schnapper, D., *L'Europe des Immigrés*, Editions F. Bourin, París, 1992, p. 123-150.